

УДК 342.951

Віталій Кондратенко,*канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності**Центральноукраїнського державного педагогічного університету**імені Володимира Винниченка*

СУЧАСНА МОДЕЛЬ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу вітчизняної моделі системи адміністративно-правових засобів соціального забезпечення осіб з інвалідністю, з'ясуванню та характеристичі підстав і порядку їх застосування органами публічної адміністрації, а також визначенню ключових напрямів удосконалення відповідного законодавства.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, органи публічної адміністрації, особи з інвалідністю, пенсії по інвалідності, соціальне забезпечення, соціальні послуги.

Постановка проблеми. Фінансова незалежність населення слугує рушійною силою сталого розвитку громадянського суспільства. Вона дозволяє реалізовувати кожному індивіду свій внутрішній потенціал, бути соціально корисним, напряду не залежати від перманентних економічних змін у державі. Усі намагання публічної адміністрації щодо дієвого забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю у сфері освіти, працевлаштування та зайнятості мають суттєве значення для їхнього матеріального забезпечення. Водночас більшість представників вказаної категорії осіб неспроможні на достатньому рівні самотійно утримувати себе та родину.

Сьогодні простежуються тенденції до руйнування застарілої системи соціального забезпечення у вигляді соціальних виплат, надання соціальних послуг і догляду за непрацездатними особами у відповідних закладах усіх форм власності, однак ще не відбувся перехід до відповідних європейських стандартів. Отже, нагальним є продовження реформування соціальної публічної підтримки окремих верств населення, де важливим складником має стати осучаснена модель системи адміністративно-правових засобів соціального забезпечення осіб з інвалідністю.

Аналіз останніх досліджень. Суспільна важливість розвитку питань публічного адміністрування соціального забезпечення осіб з інвалідністю зумовили активні наукові пошуки, які реалізувалися у певній кількості праць. На особливу увагу заслуговують публікації останніх декількох років таких учених: Г. О. Барабаш, Н. М. Вапнярчука,

А. М. Куцої, С. В. Пасічніченко, Є. Ю. Соболя, В. С. Тарасенко, М. В. Чічкань. Разом із тим проблеми з'ясування підстав і порядку застосування адміністративно-правових засобів соціального забезпечення осіб з інвалідністю мають фрагментарний характер, а також залишаються не досить дослідженими в контексті теперішнього етапу адміністративної реформи в Україні.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз сучасної моделі системи адміністративно-правових засобів соціального забезпечення осіб з інвалідністю, з'ясування підстав і порядку їх застосування, а також визначення ключових напрямів удосконалення відповідного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Структура категорії «соціальний захист» осіб з інвалідністю», співвідношення із «соціальним забезпеченням» у законодавстві та наукових колах залишається до цих пір не узгодженим, що певною мірою негативно відбивається на нормотворчості та правозастосовній діяльності публічної влади. Навіть у Законі України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» визначення соціального захисту застосовано у вузькому розумінні, згідно з яким він полягає у наданні пенсії, державної допомоги та інших виплат, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, встановленні опіки або догляду [1]. Наведена дефініція не узгоджується з положеннями цього закону, в якому окреслено значно більше напрямів реалізації соціальної захищеності.

У цьому разі йдеться не про ототожнення подібних явищ, оскільки соціальних захист осіб з інвалідністю – ширша категорія, ніж їхнє соціальне забезпечення. В. С. Тарасенко наголошує, що соціальний захист передбачає систему економічних, соціальних і правових державних заходів, що забезпечують умови для подолання та компенсації наявних в осіб з інвалідністю обмежень шляхом надання матеріальної допомоги, соціально-побутового, медичного забезпечення та створюють інші умови необхідні умови з урахуванням рівних можливостей [2, с. 53-54]. На переконання А. М. Куцої, соціальний захист осіб з інвалідністю – система заходів, спрямованих на забезпечення у разі загрози виникнення або наявності будь-яких ризиків, що можуть спричинити втрату ними можливостей задоволення життєво важливих потреб, мінімально необхідного життєвого рівня, на надання їм можливостей розвиватися, реалізовувати свої здібності [3, с. 28].

Незважаючи на розбіжність наукових поглядів на сутність піднятого питання, узагальнюючи вищевикладене, треба зазначити, що соціальний захист осіб з інвалідністю є складовою частиною соціальної державної політики, що передбачає застосування органами публічної влади сукупності організаційно-правових, соціально-економічних, фінансових та інших необхідних заходів, спрямованих на гарантування дотримання їхнього соціального статусу за рахунок соціальної підтримки відповідних сфер життєдіяльності згідно з встановленими державними стандартами і нормативами, з огляду на особливості психофізичного стану здоров'я такої категорії громадян, з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб з інвалідністю.

Поділяємо думку представників наукової спільноти, що визначають соціальне забезпечення осіб з інвалідністю функціональним складником соціального захисту, який реалізовує його завдання за рахунок грошової та матеріальної підтримки, організації реабілітації, соціального догляду та піклування [4, с. 48]. Зважаючи на відповідні конституційні положення, норми трудового та соціального законодавства, зазначимо, що державна політика України в частині соціального забезпечення осіб з інвалідністю значною мірою відповідає корпоративістській моделі, увібравши в себе її характерні ознаки, систему та принципи управління.

Організаційний та виконавчо-розпорядчий вплив вітчизняної публічної адміністрації на окреслені процеси має системний та цілеспрямований характер. Він враховує специфіку конкретного виду соціального

забезпечення, включаючи матеріальні та соціально-побутові аспекти. Грошовий вираз такої державної підтримки здійснюється через пенсії по інвалідності та соціальні виплати, адміністративно-правовий механізм нарахування та виплати яких включає велику та розгалужену систему відповідних юридичних засобів.

Пенсії по інвалідності обчислюються за встановленими нормами у визначених процентах до середньомісячного заробітку, який громадяни одержували перед зверненням за її нарахуванням, відповідно до групи інвалідності. У разі наявності достатнього трудового стажу базою обрахунку виступають розмір пенсії за віком. Відмова від формалізованого підходу у сфері пенсійного забезпечення цієї категорії громадян реалізується через встановлення мінімальних розмірів пенсій на рівні соціальної пенсії по відповідній групі інвалідності [5]. Констатуємо, що за рахунок встановлення допустимих меж пенсійного забезпечення публічна влада дотримується і розвиває передбачені Конституцією та законами України державні соціальні норми і стандарти щодо осіб з інвалідністю.

У цьому контексті слід наголосити на можливості особи з інвалідністю самостійно захистити своє право на соціальне забезпечення не лише у судовому порядку, але й за адміністративною процедурою, що гарантується положеннями постанови правління ПФУ України від 12.10.2007 № 18-6 [6]. Йдеться про важливий адміністративно-правовий засіб, який завдяки чітко встановленому порядку дозволяє у розумні строки поновити порушені права, не допускати зволікання та зловживання з боку відповідних органів публічної адміністрації.

Органи публічної адміністрації, у тому числі Мінсоцполітики України, ПФУ України, територіальні органи ПФУ України, здійснюють організаційно-правове забезпечення адміністрування внесків на державне пенсійне страхування, виплати та доставки пенсій та ін. За рахунок цього досягається стабільність реалізації комплексного механізму регулятивного впливу на суспільні відносини щодо пенсійного забезпечення населення. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 № 280 ці органи влади наділені контрольними повноваженнями та правом на застосування окремих заходів адміністративного примусу. Серед цих заходів ключова роль належить внутрішньому та зовнішньому рівням їх втілення у практичну площину. Внутрішній складник зумовлений необхідністю дотримання законності, протидії корупції й підвищення ефективності діяльності системи органів пенсійного забезпечення.

Зовнішній рівень передбачає низку заходів адміністративного впливу у сфері пенсійного забезпечення, зокрема здійснення перевірок, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності (ст. 1651, 18823 КУпАП).

Отже, основними завданнями адміністративно-правових засобів пенсійного забезпечення осіб з інвалідністю є: а) гарантування дотримання публічною владою права найбільш уразливих верств населення на належний життєвий рівень; б) забезпечення державних грошових виплат, не нижчих від прожиткового мінімуму для працездатних громадян; в) створення рівних можливостей доступності до державної системи пенсійного забезпечення; г) встановлення чітких і прозорих правил призначення та перерахунку пенсій по інвалідності; д) надання реальної можливості захисту та поновлення порушених прав громадян на соціальний захист; е) стимулювання та зобов'язання суб'єктів публічного і приватного права до належної реалізації своїх прав і виконання юридичних обов'язків у сфері пенсійного забезпечення; є) протидія правопорушенням у сфері пенсійного забезпечення із застосуванням адміністративних і фінансових санкцій.

Обов'язковою ланкою адміністративно-правового забезпечення соціального забезпечення осіб з інвалідністю є також створення і реалізація організаційно-правових і фінансових механізмів оформлення, нарахування та направлення адресатам державних соціальних виплат. У положеннях Законів України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» та «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» визначено коло осіб, які мають право на такі виплати.

Встановлена процедура отримання щомісячної матеріальної допомоги є в цілому стандартизованою [7]. Специфіка такого виду допомоги полягає в тому, що вона має компенсаційний характер, стосується законодавчо визначеної категорії осіб з інвалідністю. Громадянам, які отримують соціальні виплати, нижчі від розміру прожиткового мінімуму, встановлюється щомісячна державна адресна допомога до пенсій та державних соціальних допомог у сумі, що їй не вистачає до зазначених розмірів. Такі цілі ставить держава, встановлюючи адресну допомогу особам з інвалідністю внаслідок війни, де об'єктом компенсації виступає щомісячний розмір пенсійних виплат для цієї категорії громадян, а також для внутрішньо переміщених осіб – покриття витрат на проживання та оплату житлово-комунальних послуг.

Основними суб'єктами надання одноразової матеріальної допомоги виступають Мінсоцполітики України та управління соціального захисту місцевих органів публічної адміністрації, які у межах стандартів надання послуг соціальної підтримки населенню [8] та згідно з порядком, встановленим відповідними адміністративно-правовими нормами, за заявою осіб з інвалідністю надають допомогу у разі їхньої тривалої хвороби, стихійного лиха та інших особливих обставин. Із вищевикладеного випливає, що державні соціальні виплати не є уніфікованими за змістом і характером свого спрямування, владними суб'єктами їх призначення і виплати.

Водночас вони у своїй сукупності спрямовуються на спільне виконання соціальних завдань, які забезпечуються компетентними органами публічної адміністрації за допомогою відповідних юридичних засобів, у тому числі: а) забезпечення права осіб з інвалідністю на достатній рівень соціальної захищеності за рахунок унормування допустимих мінімальних рамок матеріального забезпечення; б) гарантування державної матеріальної підтримки окремих категорій осіб, незважаючи на освітній рівень, зайнятість, трудових стаж та інші подібні чинники; в) врахування складних життєвих обставин осіб з інвалідністю, насамперед пов'язаних із малозабезпеченістю та вимушеним переміщенням у межах країни у зв'язку з військовим конфліктом; г) підтримка найбільш уразливих осіб з інвалідністю, зокрема дітей з інвалідністю, людей з I групою інвалідності; д) здійснення додаткового матеріального забезпечення, передбаченого спеціальним законодавством.

Ключовими суб'єктами публічної адміністрації, які залучені до цієї діяльності, є Мінсоцполітики України, місцеві публічні адміністрації в особі соціальних інспекторів та інших уповноважених посадових (службових) осіб. Вони реалізують наглядові (контрольні) повноваження з метою недопущення порушення права на соціальне забезпечення, особливо коли це стосується найбільш уразливих верств населення. Вважаємо за необхідне прийняти законодавчий акт з питань забезпечення публічного контролю у сфері соціальної підтримки уразливих верств населення, де закріпити повноваження соціальних інспекторів і соціальних аудиторів, унормувати процедурні аспекти перевірки умов проживання і матеріального забезпечення сімей, окремих громадян. У пропонованому документі мають бути дотримані такі вимоги: 1) встановлення граничних нормативів кількості соціальних інспекторів та аудиторів залежно від кількості населення, що обслу-

говується; 2) закріплення процедури перевірки фактів і відомостей, викладених у заявах фізичних осіб щодо невідповідності рівня матеріального забезпечення призначеним соціальним виплатам; 3) недопущення ініціювання двох і більше одночасних перевірок матеріально-побутового становища, підстав для пільги і компенсації, цільовий характер їх використання; 4) проведення перевірок місць проживання, постійного чи тимчасового перебування лише у передбачених законодавством випадках, без порушення конституційних норм щодо недоторканості житла та невтручання в особисте і сімейне життя.

У системі соціального забезпечення осіб з інвалідністю державна підтримка у вигляді постійних чи разових грошових виплат доповнюється можливістю отримання соціальних послуг, що передбачають комплекс заходів з надання допомоги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, зокрема спричинених інвалідністю, з метою розв'язання таких проблем [9]. Перелік і зміст основних видів соціальних послуг, підстави та умови платності та безоплатності їх надання, відповідні тарифи, чітко унормовані публічною адміністрацією для недопущення зловживання у цій сфері, та надання неякісної допомоги уразливим верствам населення.

Першочерговими надавачами соціальних послуг є органи соціального захисту. Безпосередніми виконавцями таких функціональних обов'язків виступають соціальні працівники та інші уповноважені службові (посадові) особи. До зазначених суб'єктів встановлюються суттєві вимоги у тому числі в частині статутних документів, кваліфікації персоналу, матеріально-технічного забезпечення та інші вимоги [10]. Аналізована сфера підлягає стандартизації, тому органи соціального захисту мають право проводити перевірки організації надання соціальних послуг; здійснювати оцінку, моніторинг і контроль за якістю надання соціальних послуг та ін.

Основними установами, через які реалізується право громадян на отримання соціальних послуг, виступають територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг), які є бюджетними установами, що утворюються за рішенням місцевих органів влади [11]. Поряд із наведеним адміністративно-правовий механізм забезпечення права осіб з інвалідністю на соціальні послуги передбачає порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальних одиниць у таких послугах шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини населення конкретного села, району, селища, міста. Вказане здійснюється з ме-

тою прийняття управлінських рішень щодо розвитку й оптимізації системи соціальних послуг на певній території або в регіоні.

Таким чином, офіційна процедура визначення кількості, видів та обсягів соціальних послуг, які надаються в конкретному регіоні, має централізований характер, охоплює всі ланки відповідної владної вертикалі. Аналізований порядок виконує декілька завдань: сприяє оптимальному плануванню й перерозподілу відповідних бюджетних коштів; дозволяє ефективного надавати і розвивати ті соціальні послуги, які найбільш необхідні для конкретного регіону; запобігає виникненню випадків ненадання особі певної послуги через не передбачення на неї коштів; уможливорює раціональне використання робочого часу соціальних працівників та інших осіб у цій сфері.

Сфера надання соціальних послуг для осіб з інвалідністю має низку невирішених складних проблем, не дозволяючи задовільнити значною мірою їхні потреби. Важливим є комплексний підхід до вказаного, у тому числі прийняття нового Закону України «Про соціальні послуги», в якому окреслити правовий статус суб'єктів у сфері надання соціальних послуг, механізми публічного управління, моніторингу та нагляду (контролю) за відповідною діяльністю, систему державних соціальних гарантій для осіб з інвалідністю. Основними соціальними гарантіями мають стати: а) затверджений перелік соціальних послуг, що надаються особам, не здатним до самообслуговування, і перелік безоплатних базових послуг для осіб з інвалідністю, які надаються всіма відповідними суб'єктами незалежно від форми власності, зокрема соціально-психологічних, інформаційних, юридичних, консультаційних послуг; б) включення сурдоперекладу до переліку соціальних послуг для осіб з відповідним порушенням сенсорних функцій організму, де така соціальна підтримка виступає не лише додатковим видом послуг, але й комунікаційним каналом взаємозв'язку з окремною групою громадян; в) передбачення адміністративної відповідальності за відмову ненадання соціальних послуг особам з інвалідністю, а також за невиконання законних вимог соціальних інспекторів і аудиторів.

Висновки.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що система адміністративно-правових засобів у сфері соціального забезпечення осіб з інвалідністю включає два складника, першай з яких – регулятивні засоби, які унормовують питання реалізації та дотримання спеціального правового статусу залучених суб'єктів приватного і

публічного права; втілюють у життя адміністративний механізм перерозподілу бюджетних коштів на соціальні виплати, надання соціальних послуг; визначають порядок, підстави й умови їх отримання і оскарженням населенням. Другий складник – охоронні засоби, які спрямовані на забезпечення фінансового правопорядку та нагляду (контролю) за раціональним використанням публічних коштів, а також гарантування прав осіб з інвалідністю на гідний рівень життя. У соціальній сфері напрями, форми і ступінь владного впливу публічної адміністрації зумовлені таким: державними соціальними стандартами і гарантіями; встановленим рівнем прожиткового мінімуму; соціальними нормами і нормативами; офіційними нормативами публічних витрат.

Сфера соціального забезпечення характеризується надзвичайно великою кількістю законодавчих, підзаконних і відомчих нормативно-правових актів, які значною мірою є застарілими та не відповідають вимогам сьогодення в частині дієвого забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю з боку органів публічної адміністрації. Важливим є прийняття нового законодавчого акта у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, який на відміну від Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» закріпить базовий механізм реалізації, захисту та відновлення порушених прав вказаної категорії осіб незалежно від сфери своєї дії з урахуванням державних стандартів і практик європейської спільноти.

Список використаних джерел:

1. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон Украї-

ни від 21.03.1991 № 875-ХІІ. Голос України від 27.04.1991.

2. Тарасенко В. С. Правове забезпечення соціального захисту дітей-інвалідів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2005. 194 с.

3. Куца А. М. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя., 2011. 297 с.

4. Намчук В. А. Моделі соціальної держави: вибір для України. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 2. С. 44-50.

5. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 № 1788-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 3. Ст. 10.

6. Про затвердження Порядку розгляду скарг на рішення органів Пенсійного фонду України щодо пенсійного забезпечення: постанова правління ПФУ від 12.10.2007 № 18-6. Офіційний вісник України. 2007. № 84. Ст. 3120.

7. Про затвердження Порядку надання державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: наказ Мінсоцполітики України, МОЗ України та Мінфін України від 30.04.2002 № 226/293/169. Офіційний вісник України. 2002. № 24. Ст. 1191.

8. Про затвердження стандартів надання послуг соціальної підтримки населенню: наказ Міністерства соціальної політики України від 05.01.2015 № 1. Офіційний вісник України. 2015. № 9. Ст. 261.

9. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 № 966-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 358.

10. Про затвердження критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2012 № 1039. Урядовий кур'єр. 2012. № 242.

11. Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг): Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2009 № 1417. Урядовий кур'єр. 2010. № 10.

Стаття посвячена теоретико-правовому аналізу отечественной модели системы административно-правовых средств социального обеспечения лиц с инвалидностью, выяснению и характеристике оснований и порядка их применения органами публичной администрации, а также определению ключевых направлений совершенствования соответствующего законодательства.

Ключевые слова: административно-правовые средства, органы публичной администрации, лица с инвалидностью, пенсии по инвалидности, социальное обеспечение, социальные услуги.

In the article are considered to the theoretical and legal analysis of home model of the system of administrative facilities of public welfare of persons with disability, to finding out and description of grounds and order of their application by the organs of public administration, and determination of key trends of perfection of corresponding legislation.

Key words: administrative facilities, organs of public administration, person with disability, pensions on disability, public welfare, social services.