

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

IMPLEMENTATION OF THE RULE OF LAW IN THE FIELD OF SOCIAL PROTECTION OF PERSONS WITH DISABILITIES

Івчук Ю.Ю., д.ю.н.,
професорка кафедри правознавства

Східноукраїнський національний університет імені Володимира Дала

У статті розглянуто аспекти реалізації складових принципу верховенства права у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю.

Досліджено легальне та доктринальне визначення поняття «соціальний захист осіб з інвалідністю», здійснено спробу надати авторське визначення соціального захисту осіб з інвалідністю крізь призму реалізації засади верховенства права.

У роботі досліджено наукові підходи до розуміння принципу верховенства права та його складових елементів. З метою всебічного дослідження висвітлені основні підходи Венеційської комісії «За демократію через право» до розуміння окремих стрижневих елементів верховенства права.

Проаналізовано змістовну характеристику сутнісної (субстантивної) рівності як складового елементу верховенства права. Висвітлено основні засоби забезпечення сутнісної рівності осіб з інвалідністю у сфері соціального захисту, серед яких призначення соціальних виплат, створення спеціальних робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, надання освітніх послуг особам з інвалідністю нарівні з іншими громадянами та ін. Встановлено, що сутнісна рівність забезпечується створенням спеціальних додаткових умов для осіб з інвалідністю (надання пенсії, державної допомоги, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, забезпечення стороннього догляду), на отримання яких не мають права інші громадяни без інвалідності.

На підставі аналізу чинного законодавства у сфері соціального захисту проаналізовано заходи, які вживаються з метою попередження дискримінації осіб з інвалідністю. Висвітлено основні вимоги правової визначеності у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю, серед яких: точність та зрозумілість змісту норми права, доступність текстів нормативно-правових актів, інформування осіб з інвалідністю про зміни і доповнення до законодавства, а також дотримання гарантії «легітимних очікувань».

З урахуванням розуміння ЄСПЛ концепції «легітимних очікувань» надано характеристику поняттю «легітимних очікувань осіб з інвалідністю у сфері соціального забезпечення» як складової верховенства права та похідного від нього принципу правової визначеності.

Ключові слова: верховенство права, принцип, особа з інвалідністю, соціальний захист, соціальне забезпечення.

The article considers the aspects of implementation of the components of the principle of the rule of law in the field of social protection of persons with disabilities.

The legal and doctrinal definition of the concept of "social protection of persons with disabilities" was studied, an attempt was made to provide an author's definition of social protection of persons with disabilities through the prism of the implementation of the principle of the rule of law.

The paper examines scientific approaches to understanding the principle of the rule of law and its constituent elements. For the purpose of a comprehensive study, the main approaches of the Venice Commission "For Democracy through Law" to the understanding of certain core elements of the rule of law are highlighted.

The substantive characteristic of essential (substantive) equality as a constituent element of the rule of law is analyzed. The main means of ensuring the essential equality of persons with disabilities in the field of social protection are highlighted, including the appointment of social benefits, the creation of special workplaces for the employment of persons with disabilities, the provision of educational services to persons with disabilities on an equal basis with other citizens, etc. It has been established that essential equality is ensured by the creation of special additional conditions for persons with disabilities (provision of pensions, state assistance, benefits, social services, implementation of rehabilitation measures, provision of third-party care), to which other categories of persons without disabilities are not entitled.

Based on the analysis of the current legislation in the field of social protection, the measures taken to prevent discrimination of persons with disabilities were analyzed.

The main requirements of legal certainty in the field of social protection of persons with disabilities are highlighted, including: accuracy and comprehensibility of the content of legal norms, accessibility of the texts of normative legal acts, informing persons with disabilities about changes and additions to legislation, as well as compliance with the guarantee of "legitimate expectations".

Taking into account the ECtHR's understanding of the concept of "legitimate expectations", the concept of "legitimate expectations of persons with disabilities in the field of social security" is characterized as a component of the rule of law and the principle of legal certainty derived from it.

Key words: rule of law, principle, doctrine, person with disability, social protection, social security.

Забезпечення рівності та повноцінної участі осіб з інвалідністю у суспільному житті є складовою людино-центристської політики держави, діяльність якої заснована на принципі верховенства права, який діє та визнається в Україні на конституційному рівні. Соціальний захист осіб з інвалідністю як один із напрямів соціальної політики України повинен базуватися на ціннісних складових доктрини верховенства права. Водночас, незважаючи на інтеграцію міжнародно-правових стандартів дотримання прав людини у національне законодавство та нормативне закріплення правового статусу осіб з інвалідністю в Україні, актуальними залишаються такі основні бар'єри на шляху ефективної реалізації особами з інвалідністю своїх соціальних прав, як: відсутність доступності до послуг та інфраструктури, проблеми з наданням соціальних послуг, недостатнє включення осіб з інвалідністю у суспільне життя, несформоване сприйняття осіб з інвалід-

ністю соціумом, проблеми з працевлаштуванням та ін. З урахуванням цього, актуальним є дослідження основних складових верховенства права, дотримання яких у сфері соціального захисту має визначний вплив на усунення згаданих перешкод в процесі ефективної реалізації особами з інвалідністю своїх соціальних прав.

Питанню реалізації окремих принципів доктрини верховенства права у сфері соціального забезпечення присвячені праці таких відомих науковців як вчених як О. Ярошенка, С. Прилипка, М. Сироти, В. Жернакова, В. Веннікової та ін. Окремі аспекти соціального захисту осіб з інвалідністю досліджувались у працях В. П. Мельника, І. І. Смирнкової, М. В. Чічкань, А. М. Куцої та ін. Водночас, питання реалізації принципу верховенства права та його складових елементів у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю не було предметом окремих наукових досліджень вітчизняних вчених та потребує теоретичного аналізу.

Спеціальний правовий статус осіб з інвалідністю в Україні врегульований Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (1950), яка ратифікована Україною 17 липня 1997 року, Конвенцією ООН про права інвалідів, яка ратифікована Україною 16 грудня 2009 року, а також національним законодавством, а саме Законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», Законом України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», Законом України «Про соціальні послуги», Законом України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю».

Відповідно до статті 4 Закону «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» 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 [1].

Легальне визначення соціального захисту осіб з інвалідністю розкриває зміст категорії через перелік дій, які вчиняє держава з метою забезпечення можливостей даної категорії осіб та при цьому не відображає сутнісних характеристик поняття. Баюючись на загальному визначенні категорії «соціальний захист» у вітчизняній науці сформувався доктринальний підхід до визначення поняття «соціальний захист осіб з інвалідністю». Наприклад, В. П. Мельник розглядає поняття соціального захисту осіб з інвалідністю у широкому та вузькому значеннях. Як зазначає автор, «у широкому значенні, соціальний захист осіб з інвалідністю – це основоположний напрям діяльності суспільства та держави, що передбачає забезпечення належних та доступних механізмів реалізації, гарантування та правової охорони усього комплексу прав осіб з інвалідністю. У такому сенсі соціальний захист осіб з інвалідністю – це складова належного функціонування суспільства і держави. Саме роль суспільства зростає, що є логічним у контексті того, що держава не в змозі забезпечити і гарантувати ефективність соціального захисту по відношенню до осіб з інвалідністю. У вузькому розумінні, соціальний захист осіб з інвалідністю – це система організаційно-правових форм та видів соціального забезпечення осіб з інвалідністю з метою попередження або подолання наслідків соціальних ризиків зі сторони суспільства та держави. Тобто у такому сенсі соціальний захист осіб з інвалідністю є адекватним їх соціальному забезпеченню» [2].

На нашу думку, з урахуванням зазначених вище легального та доктринальних визначень даного поняття, соціальний захист осіб з інвалідністю необхідно розглядати також крізь призму реалізації засади верховенства права як діяльність суспільства та держави, засновану на принципах рівності та недискримінації, правової передбачуваності та доступності механізмів гарантування соціальних прав осіб з інвалідністю, яка спрямована на створення умов для ведення особами з інвалідністю повноцінного способу життя згідно з індивідуальними можливостями, здібностями та інтересами.

Як зазначає Венеційська комісія у Доповіді від 4 квітня 2011 року верховенство права становить основоположний і спільний європейський стандарт за змістом – скеровувати та стримувати здійснення демократичної влади. При цьому законодавчі положення стосовно верховенства права – як на національному, так і на міжнародному рівнях – мають дуже загальний характер та не визначають цього поняття докладно [3].

Відсутність уніфікованого визначення поняття верховенства права обумовило формування різних підходів до його розуміння. Зокрема, П. Рабінович виокремлює такі два основні підходи: «інтегральний підхід», який харак-

теризується намаганням дослідити назване явище через поєднання (або ж «інтеграцію», «інтегрування») значень кожного з двох самостійних понять: «право» і «верховенство»; та «поелементний» підхід, який полягає у розкритті змісту верховенства права через вказівку на його складові, тобто на «важливі» (за іншою термінологією – «істотні», «необхідні», «ключові», «стрижневі») елементи [4, с. 65]. С. Головатий, визначає верховенство права як інтегральний юридичний принцип, який в процесі своєї еволюції збагатився новими універсальними ідеями, котрі сьогодні виступають його «важливими» елементами. До останніх, на думку автора, належать, зокрема, такі: народовладдя (демократія); поділ державної влади; відповідальність держави за свою діяльність; законність; незалежність і безсторонність суду; доступність правосуддя; справедливий судовий розгляд; повага до прав людини і основоположних свобод; заборона дискримінації; ієрархічність нормативно-правових актів; заборона зворотної дії законів; правова визначеність; обов'язковість судових рішень; пропорційність [5, с. 168].

Венеційська комісія «За демократію через право» у Доповіді від 4 квітня 2011 року також розкриває сутність верховенства права через його стрижневі елементи. Комісія зазначає, що «наразі є можливим консенсус стосовно обов'язкових елементів поняття «верховенство права». Цими елементами є: а) законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; б) юридична визначеність; в) заборона свавілля; г) доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; д) дотримання прав людини; е) заборона дискримінації та рівність перед законом [3].

У сфері соціального захисту осіб з інвалідністю особливу роль у процесі ефективної реалізації своїх прав даною категорією осіб відіграє дотримання з боку держави та суспільства таких стрижневих складових верховенства права як рівність та заборона дискримінації, а також правова визначеність.

Як зазначає Венеційська комісія «...формальна рівність є важливим аспектом верховенства права – за умови, що вона допускає нерівний підхід до тієї міри, яка є необхідною для досягнення сутнісної (субстантивної) рівності – та може бути розширена, не шкодячи тому принципу, що лежить в основі заборони дискримінації, який разом із рівністю перед законом – становить основний і загальний принцип стосовно захисту прав людини» [3]. У контексті доктрини верховенства права *принцип рівності осіб з інвалідністю* можна розглядати у двох аспектах: рівності перед законом та концепції субстантивної (сутнісної) рівності. Принцип рівності осіб з інвалідністю перед законом передбачений Конституції України, відповідно до положень якої громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Принцип субстантивної рівності у свою чергу полягає у забезпеченні фактичної рівності, тобто рівних для осіб з інвалідністю та інших категорій осіб можливостей і сприятливих умов для досягнення рівності результатів у всіх сферах суспільного життя. Концепція сутнісної рівності закріплена у Законі України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», який гарантує особам з інвалідністю рівні з усіма іншими громадянами можливості для участі в економічній, політичній і соціальній сферах життя суспільства, створення необхідних умов, які дають можливість особам з інвалідністю ефективно реалізувати права та свободи людини і громадянина та вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними можливостями, здібностями і інтересами [1].

Фактично, політика держави у сфері соціального захисту полягає саме у забезпеченні сутнісної рівності осіб з інвалідністю поряд з іншими громадянами. Відповідно

до ст. 2 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити їй соціальний захист [1]. Зокрема, сутнісна рівність забезпечується створенням спеціальних додаткових умов для осіб з інвалідністю (надання пенсії, державної допомоги, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, забезпечення стороннього догляду), на отримання яких не мають права інші категорії осіб без інвалідності.

Забезпечення сутнісної рівності осіб з інвалідністю передбачає:

- призначення пенсії (пенсії у разі професійного захворювання чи трудового каліцтва, пенсії у разі загального захворювання; пенсії по інвалідності особам, які навчаються тощо);
- надання державної соціальної допомоги (інвалідам, які не мають права на пенсію, інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам віком до 18 років тощо);
- надання пільг (пільги на придбання ліків, забезпечення санаторно-курортними путівками, знижка на проїзд на залізничному транспорті, безоплатний проїзд у міському транспорті тощо);
- створення спеціальних робочих місць для працевлаштування, технічно обладнаних та пристосованих з урахуванням обмежених можливостей осіб з інвалідністю;
- надання освітніх послуг особам з інвалідністю нарівні з іншими громадянами, забезпечення розумного пристосування, що враховує індивідуальні освітні потреби особи з інвалідністю;
- поширення жестової мови та заохоченню мовної самобутності осіб з вадами слуху;
- створення умов для безперешкодного доступу осіб з до об'єктів фізичного оточення; забезпечення надання послуг і виробництво продукту з урахуванням потреб осіб з інвалідністю;
- закріплення переважного права на поліпшення житлових умов осіб з інвалідністю та сімей, в яких є діти з інвалідністю;
- закріплення права дітей з інвалідністю з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування після досягнення повноліття на позачергове одержання житла і матеріальну допомогу на його упорядження;
- безоплатне або на пільгових умовах надання послуг із соціально-побутового і медичного обслуговування, допоміжних засобів реабілітації, виробів медичного призначення, а також транспортних засобів тощо.

Заборона дискримінації означає, що закони стримують дискримінацію окремих фізичних осіб чи груп осіб. Будь-який необґрунтований неоднаковий підхід за законом заборонений, і всі особи мають гарантований рівний та ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою – раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, власності, народження чи іншого статусу [3]. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» дискримінація за ознакою інвалідності забороняється [1]. Заборона дискримінації осіб з інвалідністю є заборонаю нерівного ставлення до осіб з інвалідністю у зв'язку з наявністю у них стійкого розладу функцій організму. Національний механізм соціального захисту осіб з інвалідністю від дискримінації передбачає:

- заборону відмови в укладенні трудового договору або в просуванні по службі, заборона переведення особи з інвалідністю на іншу роботу без її згоди з мотивів інвалідності, крім випадків, передбачених законом;
- обов'язок роботодавців створювати робочі місця для осіб з інвалідністю; законодавче визначення нормативу робочих місць для осіб з інвалідністю; проведення перевірок роботодавців у разі виявлення ознак порушень

законодавства про створення робочих місць для осіб з інвалідністю; сплата роботодавцем адміністративно-господарських санкцій за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування особи з інвалідністю і не зайняте особою з інвалідністю;

- відшкодування витрат на проїзд особи з інвалідністю та її супровідника у разі відмови у прийнятті на роботу, ненаданні роботи за спеціальністю особи з інвалідністю тощо;
- недопущення планування і забудови населених пунктів, будівництва об'єктів фізичного оточення без пристосування для використання особами з інвалідністю;
- недопущення звуження змісту та обсягу права осіб з інвалідністю на пільговий проїзд транспортом;
- закріплення права осіб з інвалідністю на відмову від того чи іншого виду соціальної допомоги;
- урахування думки громадських об'єднань осіб з інвалідністю під час розробки нормативно-правових актів, які стосуються соціального захисту осіб з інвалідністю;
- пріоритетне застосування положень тих нормативно-правових актів, які закріплюють найкраще становище осіб з інвалідністю у сфері соціального захисту.

Правова визначеність як складова верховенства означає насамперед вимогу чіткості підстав, цілей і змісту нормативних актів. Як зазначає П. Погребняк «принцип правової визначеності покликаний гарантувати ефективну дію принципу верховенства права» [6]. При цьому, автор звертає увагу, що принцип правової визначеності «проявляється не тільки на стадії правотворчості, а й на стадії правозастосування. Таким чином, пропонується виділяти дві групи вимог, які впливають із цього принципу: вимоги до нормативно-правових актів та вимоги до їх застосування» [6].

До основних вимог правової визначеності у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю можна віднести:

- точність та зрозумілість змісту норми права, яка регулює відносини у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю;
- забезпечення легкого доступу осіб з інвалідністю до текстів нормативно-правових актів, які визначають їх права у сфері соціального захисту (розробка версій перегляду веб-сайтів для людей з вадами зору; написання тексту рельєфно-крапковим шрифтом);
- обов'язок органів місцевого самоврядування інформувати осіб з інвалідністю про зміни і доповнення законодавства про соціальну захищеність осіб з інвалідністю [1];

– дотримання гарантії «легітимних очікувань» осіб з інвалідністю (reasonable expectations). Як зазначає Венеційська комісія «держава загалом повинна дотримуватись взятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки [3]. Зміст гарантії «легітимних очікувань» розкривається у практиці Європейського суду з прав людини та національних судів, зокрема Верховного Суду.

Як зазначає Верховний Суд у рішенні від 21 квітня 2021 року «юридична природа соціальних виплат розглядається ЄСПЛ не лише з позицій права власності, але й пов'язує з ними принцип захисту «законних очікувань» (reasonable expectations) та принцип правової визначеності (legal certainty), що є невід'ємними елементами принципу правової держави та верховенства права» [7] У справі «Суханов та Личенко проти України» ЄСПЛ зазначив, якщо суть вимоги особи пов'язана з майновим правом, особа, якій воно надане, може вважатися такою, що має «законне сподівання», якщо для такого права у національному законодавстві існує достатнє підґрунтя – наприклад, коли є чинний закон, який передбачає таке право, або є усталена практика національних судів, якою підтверджується його існування [7].

На підставі розуміння змісту доктрини «легітимних очікувань» ЄСПЛ та Верховним Судом можна розглянути поняття «легітимних очікувань» осіб з інвалідністю у сфері соціального захисту як обґрунтовані підстави осіб з інвалідністю сподіватись на виконання державою передбаченого законом обов'язку призначення соціальних виплат та створення спеціальних додаткових умов та можливостей з метою ведення особами з інвалідністю повноцінного способу життя відповідно до їх індивідуальних потреб.

Висновки. З урахуванням вищевикладеного можна зробити висновок, що соціальний захист осіб з інвалідністю як напрям діяльності держави повинен базуватись на основних цінностях верховенства права, серед яких особливу роль відіграють засади рівності, заборони дискримінації та правової визначеності.

Забезпечення сутнісної рівності осіб з інвалідністю полягає у створенні державою спеціальних умов та наданні додаткових матеріальних благ з метою досягнення особами з інвалідністю рівності можливостей і результатів поряд з іншими громадянами у всіх сферах суспільного життя. Принцип рівності осіб з інвалідністю безпосередньо пов'язаний із заборонаю їх дискримінації, яка полягає у забороні нерівного ставлення до осіб з інвалідністю у зв'язку з наявністю у них стійкого розладу функцій організму. При цьому, ефективна реалізація засад рівності та недискримінації можлива виключно за умови існування у державі чітких та доступних для розуміння норм національного законодавства, на підставі яких особи з інвалідністю мають правомірні очікування щодо виконання державою свого обов'язку соціального захисту даної категорії осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text> (дата звернення: 02.01.2024).
2. Мельник В. Поняття та ознаки соціального захисту осіб з інвалідністю: теоретико-правовий аспект. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2015. № 2. URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15mvptr.pdf> (дата звернення: 11.01.2024).
3. Європейська комісія "За демократію через право". Доповідь про правовладдя. *Право України*. 2019. № 11. С. 15–38. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr) (дата звернення: 11.01.2024).
4. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія / П. Рабінович та ін. Львів : Сполом, 2016. 200 с.
5. Головатий С. Тріада європейських цінностей – верховенство права, демократія, права людини – як основа українського конституційного ладу. *Право України*. 2011. № 5. С. 159–174.
6. Погребняк С. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008. 240 с.
7. Рішення Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 21.04.2021 року у справі № 360/3611/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96463469>