УДК 349.3

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ НА ПРИКЛАДІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ІНВАЛІДІВ ТА ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION IN PRACTICE SOCIAL POLICY OF STATE OF SOCIAL PROTECTION CHERNOBYL VICTIMS AND DISABLED PERSONS

Малюга Л.Ю.,
кандидат юридичних наук, юридичний факультет
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена визначенню проблем, які існують у сфері розробки та реалізації державної політики щодо соціального захисту інвалідів та громадян, які постраждалих від Чорнобильської катастрофи. Окреслюється перспектива подальшого розвитку вказаної політики. Вносяться пропозиції щодо удосконалення правового регулювання соціального захисту зазначених осіб.

Ключові слова: державна політика, соціальний захист, громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інвалід, ЧАЕС, постраждалі.

Статья посвящена определению проблем, которые существуют в сфере разработки и реализации государственной политики, регулирующей социальную защиту инвалидов и пострадавших от Чернобыльской катастрофы. Очерчивается перспектива дальнейшего развития указанной политики. Сформулированы предложения по усовершенствованию правового регулирования социальной защиты обозначенных лиц.

Ключевые слова: государственная политика, социальная защита, инвалид, ЧАЭС, пострадавшие.

Article is devoted to the problems that exist in the development and implementation of state policy on social protection of persons with disabilities and victims of the Chernobyl accident. Outlines the prospect of further development of this policy. Proposals to improve the legal regulation of social protection of designated category of citizens.

Key words: public policy, social security, disabled, Chernobyl Nuclear Power Plant, victims.

Постановка проблеми. У демократичній соціальній державі соціальний захист осіб, які потрапили в складні життєві обставини, проголошено одним із першочергових для вирішення завдань. Разом із тим, його вирішення на практиці супроводжується низкою проблем, серед яких і матеріальні (прикладом, обмеженість фінансово-економічних ресурсів), і правові (наприклад, фрагментарна невідповідність національного законодавства укладеним міжнародним договорам та стандартам). Отже, метою цього

дослідження є огляд державної політики щодо соціального захисту інвалідів та громадян, які постраждали внаслідок катастрофи на Чорнобильській атомній електростанції (далі – ЧАЕС) на прикладі, визначення існуючих проблем у сфері реалізації соціальної політики в Україні. Завданнями, які планується вирішити під час досягнення поставленої мети, є: здійснити загальний огляд міжнародних сумісних програм за участю України у сфері захисту інвалідів та громадян, постраждалих від катастрофи на ЧАЕС; окреслити існуючі проблеми у сфері державної політики соціального захисту вказаних категорій громадян, а також сформулювати пропозиції щодо подальшого вдосконалення правового регулювання соціального захисту інвалідів та громадян, постраждалих від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Стан дослідження. Слід відзначити, що тема соціального захисту інвалідів та громадян, постраждалих від катастрофи на ЧАЕС, по суті, не є новою для української науки права соціального забезпечення. Їй неодноразово приділяли увагу у своїх дослідженнях Г.І. Балюк, О.М. Дуюнова, І.Б. Іванова, Н.Я. Лапка, В.С. Маринець, Д.П. Мельничук, В.А. Красномовець, М.В. Кравченко, І.Г. Козуб, С.М. Прилипко, В.О. Сачок, В.С. Тарасенко, О.В. Тищенко, О.І. Ткаченко, Л.П. Шумна та інші. Окрім того, питанням соціальної політики в державі присвячували свої дослідження і багато інших вчених, як-от: В.А. Скуратівський, Є.І. Холостова та інші. Разом із тим існуючі проблеми у сфері реалізації соціальних прав свідчать про доцільність продовження наукових розвідок у цьому напрямі.

Виклад основного матеріалу. О.В. Тищенко в науковому дослідженні висловлює цілком справедливу думку, що «показником якісної соціальної політики є реалізація державних соціальних стандартів та гарантій, що вказують на політику держави загалом» [1, с. 99]. Продовжуючи таку тезу, спробуймо визначити рівень якості соціальної політики в Україні, окреслюючи ті проблеми, що існують нині в частині реалізації соціальних стандартів і гарантій для інвалідів та осіб, постраждалих від катастрофи на ЧАЕС.

Спочатку звернемо увагу на той факт, що законодавець намагається соціальні стандарти в Україні підняти на рівень міжнародних, чому сприяють укладення міжнародних угод, розробка та впровадження сумісних з Україною міжнародних програм.

Так, стосовно соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, укладено ряд угод між Україною та Республікою Білорусь, Російською Федерацією, Міжнародним агентством з атомної енергетики, Урядами країн «Великої сімки» та Комісією Європейського Співтовариства. Значна увага міжнародної спільноти до чорнобильських проблем поступово набуває рис об'єктивності, оскільки наслідки Чорнобильської катастрофи на початкових етапах створення нормативно-правової бази були надзвичайно заполітизованими. Аналіз положень зазначених міжнародних нормативно-правових актів дозволяє зробити висновки, що міжнародно-правове регулювання таких відносин виявляється у встановленні соціальних стандартів захисту громадян, бажаних напрямів діяльності, на які повинна орієнтуватися Україна, визначаючи напрями соціальної політики у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Проте недоліком цього процесу є те, що закріплення відповідних правових норм і стандартів часто здійснюється шляхом копіювання норм у нормативно-правових актах України без відповідного аналізу і адаптації до реально існуючих у країні можливостей.

Стосовно сумісних міжнародних програм щодо соціального захисту інвалідів, у яких бере участь Україна, слід вказати, що вони мають першочергову спрямованість на визнання інвалідів рівноправними учасниками суспільного життя. Базовим міжнародним документом у цій сфері є Конвенція про права інвалідів, прийнята в 2006 році ООН та ратифікована Україною в 2009 році. Окрім того, Україна приєдналася і до таких міжнародних документів із проблем інвалідів, як Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів (Резолюція ООН 48/96 від 20.12.2003 року), Європейська соціальна хартія (переглянута – Хартія Ради Європи від 03.05. 1995 року № ETS № 163, ратифікована Україною із заявами в 2006 році), Конвенція про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів (Конвенція МОП від 20.06.1983 року № 159, ратифікована Україною в 2003 році) та інших міжнародних правових актів.

Також із 2006 року Україна взяла на себе зобов'язання виконувати цілі Ради Європи щодо імплементації положень Плану дій Ради Європи до 2015 року. В Україні проведена ґрунтовна робота щодо застосування Плану дій у нормативній базі країни. Для спостереження за виконанням положень зазначеного документа Комітетом міністрів Ради Європи в 2007 році було прийнято рішення щодо проведення щорічного Форуму, у роботі якого братимуть участь представники всіх держав-членів. Представник України є постійним членом цього Форуму і представляє відповідну інформацію на регулярній основі. У 2010 році проводилася незалежна оцінка роботи країн-членів Ради Європи щодо імплементації Плану дій Ради Європи за перше п'ятиріччя. За результатами цієї експертизи Україну визнано як одну з найперспективніших країн у втіленні положень Плану дій Ради Європи щодо покращення якості життя людей з обмеженими можливостями. Крім того, Україну обрано членом Бюро Європейського Форуму з реалізації Плану дій Ради Європи «Сприяння правам і повній участі людей з обмеженими можливостями в суспільстві: покращення якості життя людей з обмеженими можливостями в Європі у 2006–2015рр.» на 2011–2012 роки [2].

У цілому, державна політика щодо інвалідів ґрунтується на законах, які після приєднання України до вказаних міжнародних актів вдалося суттєво вдосконалити та гармонізувати із міжнародними стандартами, а реалізація та розв'язання проблем інвалідів відбувається через соціальні проекти і програми, які фінансуються більшою мірою з Державного бюджету.

Разом із тим О.В. Тищенко, цитуючи І.В. Спасибо-Фатєєву, правильно вказує на таку «українську» проблему як те, що «створення системи соціального забезпечення в Україні європейського рівня має базуватися на активному законотворчому процесі у сфері соціального забезпечення. Проте в цілому юридична наука продовжує залишатися «національно замкнутою» і не виходить за межі нашого українського середовища. Це позначається на процесах законотворчості, які абсолютно не вписуються в європейські процеси з їхніми правовими тенденціями [3, с. 66; 4, с. 64]. Саме слабкий рівень законотворчості з відставанням від міжнародних стандартів, непоодиноке ігнорування існуючих можливостей державного бюджету з одночасним закріпленням соціальних стандартів, які неможливо забезпечити зараз, і створюють умови, за яких спостерігаємо такі проблеми в частині реалізації соціальної політики в державі.

По-перше, слід вказати, що сучасний стан законодавства, яке регулює соціальний захист досліджуваної категорії осіб, характеризується як складний внаслідок його безсистемності, наявності численних підзаконних нормативно-правових актів, які часто всупереч принципу законності в державі не тільки не відповідають базовим законодавчим актам, але й звужують обсяг та зміст прав постраждалого населення. У таких умовах особі, що потребує соціального захисту, доволі важко розібратися не тільки в механізмі реалізації належних їй прав, але й взагалі визначитися з тими правами, якими наділила її держава. При цьому значна частина приписів чинних законів у частині забезпечення прав та свобод інвалідів та постраждалих від катастрофи на ЧАЕС осіб не виконується або виконується не в повному обсязі, а відсутність ефективної системи управління у сфері реалізації державної політики щодо соціального захисту зазначеної категорії громадян створює сприятливі умови для порушення прав таких громадян.

По-друге, суттєвою проблемою реалізації конституційного права на соціальний захист та інших соціальних прав громадян, постраждалих від Чорнобильської катастрофи, та інвалідів є відсутність єдиного кодифікованого акта (кодексу або основ законодавства), у якому встановлювалися б загальні підходи до регулювання системи соціального захисту та соціального забезпечення, а також вичерпний перелік критеріїв і підстав, що дають право на соціальний захист із боку держави та визначають характер і обсяг державних соціальних гарантій. До речі, про доцільність розробки та прийняття такого кодексу говорять й інші досвідчені науковці (як, наприклад, О.В. Тищенко [3, с. 68]).

По-третє, непрозорість системи дозволяє громадянам досить легко та без ризику користуватися певними пільгами, не маючи для того достатніх підстав. Сьогодні в Україні існує проблема «псевдочорнобильців». У державі з'явилася навіть група ліквідаторів, які вперше отримали чорнобильський статус лише 2008 року, та й то через суд. При цьому достовірність такого статусу можна поставити під сумнів. Так, на сьогодні документи майже 10 тис. «осіб-чорнобильців» викликали в працівників Пенсійного фонду сумніви. Відповідно, направляються запити в архіви, щоб підтвердити, були ці люди ліквідаторами чи ні. Документи, що підтверджують таку інформацію, мають зберігати 75 років. У 2011 році правоохоронні органи порушили 29 кримінальних справ за фактами фальсифікації документів для оформлення пенсійних виплат. Для прикладу, розгляд однієї справи завершено: особа за рішенням суду повернула незаконно отримані гроші.

По-четверте, прийняття нормативно-правових актів, які визначають державну політику у сфері соціального захисту, здебільшого відбувається непланомірно, чому сприяє і відсутність загальнодержавної програми соціального захисту такої категорії населення. Більшість пільг, соціальних та компенсаційних виплат, передбачених чинним законодавством, не виконують функції пом'якшення негативних наслідків економічних перетворень в Україні для найбільш соціально незахищених категорій населення, а запроваджуються виходячи з політичних декларацій, і спрямовані на встановлення додаткових соціальних гарантій та преференцій для певних соціальних груп.

По-п'яте, однією з проблем фінансування діючої системи соціальних та компенсаційних виплат є несформованість державного реєстру пільговиків та соціально незахищених категорій населення, які потребують соціального захисту з боку держави. Тому планування бюджетних коштів на фінансування пільг цій категорії громадян залежить не від кількості пільговиків та вартості послуг, а від фінансових можливостей держави. Через відсутність реальних даних про кількість осіб, які мають право на пільги, та вартість надання тих або інших видів пільг, впровадження уніфікованих підходів до визначення загального обсягу видатків державного бюджету на фінансування пільг суттєво ускладнюється.

Видатки на надання пільг практично плануються не органами місцевого самоврядування, яким делеговано повноваження щодо фінансування пільг, а центральними органами виконавчої влади. Органам місцевого самоврядування, які безпосередньо здійснюють призначення та надання пільг громадянам, просто доводяться централізовано розраховані показники. Тому, на нашу думку, законодавство у сфері соціального захисту громадян, постраждалих від Чорнобильської катастрофи, та інвалідів, має узгоджуватися з бюджетним законодавством як у підходах і механізмах, так і в основних процедурах: запровадження нових форм і видів соціального захисту повинне здійснюватися разом із прийняттям рішень про необхідне фінансування, визначенням обсягу і джерел такого фінансування.

По-шосте, важливо звернути увагу, що запровадження пільг, а також встановлення соціальних гарантій у багатьох випадках виходить за межі конституційних стандартів, оскільки на рівні законів України перелік категорій громадян, які мають право на соціальний захист з боку держави, значно розширено, що призводить до розмивання соціальної функції

держави та втрати адресності соціального захисту. Тому, на нашу думку, доцільно розрізняти пільги, що надаються громадянам за життєвих обставин, які зумовлюють необхідність особливої уваги до людини, тобто є частиною державної системи соціального забезпечення, та пільги, які пов'язані зі службовим статусом особи чи видом її трудової діяльності.

Відповідно пільги потрібно надавати найменш захищеним верствам населення та особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, виходячи з єдиних принципів і критеріїв за встановленими законодавством нормами та нормативами споживання. Згодом їх доцільно трансформувати в соціальні пільги, тобто такі як субсидія за користування комунальними послугами, в умовні трансферти (прямі грошові платежі особам або ваучери на придбання певних послуг комунальних підприємств). Адже організація надання пільг фактично полягає у відшкодуванні витрат підприємствам, які надають певні послуги пільговим категоріям громадян, і вартість наданих таких послуг зазвичай залежить від тарифної політики надавачів послуг, а не від державного регулювання розрахункової вартості пільги.

По-сьоме, сучасні напрями скорочення об'єму соціальних гарантій для інвалідів і постраждалих від аварії на ЧАЕС, що визнані неконституційними, можуть трактуватися як невідповідність державної політики України конституційним принципам і нормам міжнародного права. Постійний перегляд Закону, що регулює їх статус, лише призводить до погіршення становища. Щороку не виконуються в повному обсязі норми Державного бюджету щодо фінансового забезпечення пільг та компенсацій. Як наслідок, у зв'язку з невідповідністю розмірів компенсаційних виплат, доплат та допомоги, встановлених відповідно до Основного Закону, розмірам, які встановлені постановами Кабінету Міністрів України, продовжує зростати кількість позовів постраждалих громадян до судових органів, які в процесі розгляду задовольняються лише частково. За таких умов одержувачі компенсаційних виплат та пільг, на нашу думку, поставлені в нерівні умови через порушення принципу рівності громадян перед законом, так як частина з них одержує соціальну підтримку від держави на підставі судових рішень, а більшість – відповідно до постанов Кабінету Міністрів України, що значно нижча за розміром.

Таким чином, на сьогодні судові органи перевантажені справами щодо порушення прав постраждалих громадян. Основними питаннями судових позовів є стягнення компенсаційних виплат та допомог відповідно до норм закону. Приймаючи рішення проводити компенсаційні виплати постраждалим громадянам, виходячи з мінімальної заробітної плати, яка встановлена на момент виплати, суди не беруть до уваги вищезазначені законодавчі та нормативно-правові акти. Тому виконавче провадження здійснюється з рахунків управління, за якими проводиться поточне фінансування за відповідними бюджетними програмами, шляхом накладання арешту, внаслідок чого виникає соціальна напруга в районі та загроза невиконання поточних зобов'язань та утворення заборгованості із цих виплат перед постраждалими громадянами, які не звернулись до суду, що у свою чергу порушує ст. 24 Конституції України, яка передбачає, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, у тому числі і право громадян на соціальний захист [5].

Щодо інвалідів, то, наприклад, аналіз судової практики свідчить про незначну кількість трудових спорів про поновлення інвалідів на роботі, переважно через вартість ресурсів (юридична допомога, представництво в суді) і низьку правову обізнаність самих інвалідів. Також аналіз судової практики позовів Фонду соціального захисту інвалідів про стягнення суми адміністративно-господарських санкцій із роботодавців за нестворені робочі місця для інвалідів свідчить про існуючий обов'язок роботодавця лише створити робоче місце для інваліда, а не працевлаштовувати його безпосередньо – обов'язок працевлаштовувати покладено на органи зайнятості населення. Відтак, за даними Інституту прикладних гуманітарних досліджень, при розгляді справ суди приймають рішення відповідно до чинного законодавства формально законно, що, у свою чергу, означає фактичне недотримання норм про забезпечення працевлаштування інвалідів відповідно до встановленої квоти. Непродуманість існуючих нормативних актів у цій сфері унеможливлює як ефективне функціонування державної системи працевлаштування, так і захист прав інвалідів у випадку звільнення з роботи з мотивів інвалідності [6].

Окрім викладеного, слід звернути увагу, що законодавцю відомі існуючі проблеми в досліджуваній сфері. Так, п. 1.5. Програми економічного і соціального розвитку України на 2010 рік Україна визначила основними проблемами щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: надмірне розширення категорій громадян, які мають право на пільги за соціальною ознакою, що знецінює саму ідею надання пільг ліквідаторам наслідків Чорнобильської катастрофи та іншим категоріям населення; недосконале нормативно-правове забезпечення соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; невідповідність чинного законодавства України положенням Конвенції ООН про права інвалідів та недосконалий порядок забезпечення їх якісними технічними та іншими засобами реабілітації та реабілітаційними установами [7]. Проте вирішення цих проблем, вочевидь, залежить від цілісного та комплексного, системного підходу. Досить практичні та обґрунтовані пропозиції в цьому напрямі викладено в цитованих роботах О.В. Тищенко.

Висновки. Підсумовуючи все викладене вище в дослідженні, слід зробити такі висновки:

1. Україні необхідна стратегія розвитку системи соціального захисту громадян, у тому числі і тих, які постраждали внаслідок катастрофи на ЧАЕС, та інвалідів. Як бачимо із викладеного матеріалу, державна політика в досліджуваній сфері є досить багатоплановою, має чимало складних питань, харак-

теризується значним тиском щодо зв'язку реалізації програм, планів, прав та захисту інтересів із розподіленням Державного бюджету. Відтак, нагальною є потреба в розробленні єдиного кодифікованого акту щодо соціального захисту, завдяки якому державна політика у визначеній сфері буде більш комплексною, цілісною.

2. Окрім того, запроваджуючи єдину стратегію, слід вирішити і такі проблемні питання, як необхідність законодавчого закріплення зв'язку пільг із фактичними потребами постраждалих громадян від наслідків катастрофи на ЧАЕС, оскільки існуючий підхід надання пільг не враховує рівень доходів громадян, які в межах однієї категорії пільговиків можуть дуже різнитися, особливо щодо осіб, які користуються пільгами за професійною ознакою.

3. Перспективами подальших розвідок у цій сфері є визначення засад соціального захисту населення в Україні в контексті розробки загальної стратегії та прийняття єдиного кодифікованого акту з вказаного питання з попереднім аналізом існуючих сьогодні формальних норм, які на практиці не підкріплені механізмом реалізації і унеможливлюють реалізацію соціальних прав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тищенко О.В. Державні соціальні стандарти та гарантії як основа соціального забезпечення в Україні / О.В. Тищенко // Юридичне вісник. – 2013. – № 4 (29). – С. 99–104.

2. Реалізація державної соціальної політики щодо інвалідів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=96B256797EE26FE96EB5DAE00CC34E4C?art_id=117557&cat_id=117425.

3. Тищенко О.В. Систематизація соціально-забезпечувального законодавства України / О.В. Тищенко // Вчені Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». – 2013. – Т. 26 (65) № 2-2. – С. 65–70.

4. Спасибо-Фатєєва І.В. Методологічні витоки кодифікацій: потреби, обґрунтованість, кон'юнктурність / І.В. Спасибо-Фатєєва // Право України. – 2009. – № 8. – С. 62–71.

5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.

6. Судовий захист для інвалідів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.iahr.com.ua/ukr/news/78.html.

7. Про затвердження Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (Антикризова програма) : Закон України від 20 травня 2010 р. № 2278-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. – Ст. 7.