

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.19>

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Фомічов К.С.,

*докторант кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету*

імені Володимира Винниченка

кандидат юридичних наук, доцент,

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2062-6441>

e-mail: kostyantun_fomichov@ukr.net

Фомічов К.С. Теоретико-концептуальні особливості реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю Кабінетом Міністрів України в умовах воєнного стану.

Стаття присвячена адміністративно-правовому аналізу реалізації державної політики ключовим суб'єктом публічного управління у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю в умовах воєнного стану.

Державна політика базується на комплексному підході функціонального спрямування, направлено на розв'язування взаємопов'язаних політичних і соціально-економічних проблем із своєчасним реагуванням змін і нововведень для подолання цих проблем в державі й суспільстві.

Розкрито завдання Уряду, віднесених до сфери соціального захисту осіб з інвалідністю, та проаналізовано основні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України із забезпечення дотримання прав і свобод людини, створення сприятливих умов для вільного і всебічного безбар'єрного розвитку особистості. З'ясовано особливості комплексу заходів, гарантованих державою та спрямованих на життєзабезпечення осіб з інвалідністю та маломобільних груп. Звернуто увагу на особливості реалізації цього комплексу в умовах воєнного стану, в якому перебуває Україна.

Актуалізовано, в умовах воєнного стану та для реалізації заходів цивільної безпеки, гарантування забезпечення заходів із збереження життя всім громадянам країни, додаткової допомоги потребують маломобільні особи та особи з інвалідністю.

Проаналізовано порядок організації оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту осіб з інвалідністю та мобільних груп; проведення евакуації осіб з інвалідністю та мобільних груп у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій.

Встановлено, в умовах воєнного стану та постійної загрози життю та здоров'ю із-за постійних масованих ракетних обстрілів, а в деяких територіях і шквальні вогневі атаки жилих громад, де щодня гинуть цивільні люди серед них й ті, хто фізично не може про себе подбати, – це особи з різними фізичними вадами, маломобільні групи населення, особи з інвалідністю.

У зв'язку з цим постає нагальна необхідність у прийнятті спеціального нормативно-правового акту із визначенням виявлення, оповіщення та евакуації осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення у період надзвичайної ситуації та воєнних дій, з визначенням суб'єкта реалізації цих заходів.

Ключові слова: реалізація державної політики, соціальний захист осіб з інвалідністю, маломобільні групи, публічне управління.

Fomichov K.S. Theoretical and conceptual features of the implementation of state policy in the sphere of ensuring the rights and freedoms of persons with disabilities by the Cabinet of Ministers of Ukraine under martial law.

The article is devoted to the administrative and legal analysis of the implementation of state policy by the key subject of public administration in the field of social protection of persons with disabilities under martial law.

It should be stressed (emphasized) that state policy is based on a complex approach of functional direction aimed at solving interrelated political and socio-economic problems with timely response to changes and innovations to overcome these problems in the state and society.

The task of the Government, assigned to the sphere of social protection of persons with disabilities, is revealed, and the main normative legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine on ensuring compliance with human rights and freedoms, creating favorable conditions for the free and comprehensive development of the individual without barriers are analyzed. The peculiarities of the complex of measures guaranteed by the state and aimed at providing life support for persons with disabilities and groups with limited mobility have been clarified. Attention was drawn to the peculiarities of the implementation of this complex in the conditions of the state of war in which Ukraine is.

It is specially noted, in the conditions of martial law and for the implementation of civil security measures, guaranteeing the provision of life-saving measures to all citizens of the country, persons with reduced mobility and persons with disabilities need additional assistance.

The procedure for organizing notifications about the threat of occurrence or occurrence of emergency situations and organizing communication in the field of civil protection of persons with disabilities and mobile groups was analyzed; carrying out the evacuation of persons with disabilities and mobile groups in the event of the threat of occurrence or the occurrence of emergency situations.

It has been established that in the conditions of martial law and the constant threat to life and health due to constant massive rocket attacks, and in some areas, the rapid fire attacks of residential communities, where civilians among them and those who are physically unable to take care of themselves die every day, are persons with various physical disabilities, low-mobility population groups, persons with disabilities.

In this regard, there is an urgent need for the adoption of a special normative legal act defining the detection, notification and evacuation of persons with disabilities and other less mobile population groups during the period of emergency and military operations, with the definition of the subject of the implementation of these measures.

Key words: implementation of state policy, social protection of persons with disabilities, groups with reduced mobility, public administration.

Постановка проблеми. Державна політика базується на комплексному підході функціонального спрямування, направлено на розв'язування взаємопов'язаних політичних і соціально-економічних проблем із своєчасним реагуванням змін і нововведень для подолання цих проблем в державі й суспільстві. Саме тому державна політика формування та реалізації соціальної захищеності осіб з інвалідністю базується на цілеспрямованій діяльності уповноважених суб'єктів публічного управління, яка реалізовується шляхом здійснення нормативно-правових, організаційних та управлінських заходів у сфері формування та реалізації цієї політики, винайдення форм соціальної захищеності осіб з інвалідністю.

Ключовим суб'єктом реалізації державної політики та формування адміністративно-правових відносин із забезпечення дотримання прав і свобод людини, створення сприятливих умов для вільного і всебічного безбар'єрного розвитку особистості шляхом отримання послуг всіх сфер життєдіяльності людям з обмеженими можливостями виступає на законодавчому рівні Кабінет Міністрів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення особливостей правого регулювання державного управління у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю здійснювали вчені-адміністративісти, як: О. Балинська, В. Гришук, О. Капітан, Н. Кривоконь, Е. Лібанова, О. Макарова, О. Палій, Т. Семигіна, В. Скуратівський тощо.

Метою даного дослідження є розкриття та аналіз спектру повноважень та специфіки Кабінету Міністрів України як одного із ключових суб'єктів реалізації публічної політики у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» державне управління з питань забезпечення прав осіб з інвалідністю та їх соціальної захищеності здійснюється в межах повноважень центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування [10], які виступають суб'єктами реалізації державної соціальної політики.

Виходячи з кола повноважень цю групу утворюють суб'єкти реалізації публічної політики - державні органи України, що здійснюють державне управління з питань забезпечення прав інвалідів та їх соціальної захищеності: 1) центральні органи виконавчої влади, які мають розгалужену адміністра-

тивно-управлінську систему органів з ієрархічним принципом побудови. До них у першу чергу відносяться: Кабінет Міністрів України, міністерства, до компетенції яких входить реалізація політики соціальної захищеності осіб з інвалідністю, Пенсійний фонд, Державна служба у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Державна служба зайнятості; 2) місцеві державні органи та 3) місцеве самоврядування.

Здійснено правовий аналіз ролі та місця в ефективності реалізації державної політики з питань забезпечення прав інвалідів та їх соціальної захищеності Кабінетом Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [7].

У колі завдань Уряду (ст. 2), віднесених до сфери соціального захисту осіб з інвалідністю, слід виділити такі, що пов'язані з: здійсненням внутрішньої політики держави, виконанням Конституції та законів України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; забезпечення проведення політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту ...; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку ... [7].

Оскільки, відповідно до норм чинного законодавства та повноважень Уряд спрямовує та здійснює безпосередню координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, то останні керуються нормативно-правовими актами Уряду, доповнюючи їх шляхом деталізації регламентування відносин та реалізації урядових програм у сфері захисту осіб з інвалідністю.

Відповідно до ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. В розрізі зазначеного Кабінетом Міністрів України затверджений Порядок виявлення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, які проживають у зоні надзвичайної ситуації або можливого ураження, та організації їх супроводження, що визначає для органів державної влади та місцевого самоврядування механізм здійснення заходів щодо виявлення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, які залишилися проживати в зоні надзвичайної ситуації або можливого ураження, та організації супроводження таких осіб [3]. Даний Порядок визначає перелік комплекс заходів, гарантованих державою та спрямованих на життєзабезпечення таких осіб, зокрема щодо забезпечення: надання медичної допомоги особам, у тому числі забезпечення лікарськими засобами; технічними та іншими засобами реабілітації і медичними виробами; надання соціальної допомоги; предметами першої необхідності; продуктами харчування та водою; засобами гігієни; засобами зв'язку, живлення та опалення; індивідуальними засобами захисту; проведення заходів з евакуації; інформацією про заходи безпеки, проведення заходів з евакуації, об'єкти укриття, засоби зв'язку із службами швидкого реагування тощо [3].

Хоч і вказаний перелік не є вичерпним, але, на нашу думку, у розрізі повномасштабного вторгнення Росії на територію України та перебуванням всієї країни під постійними ракетними обстрілами, що є прямою загрозою життю українців, даний перелік комплексу заходів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 282, не може обмежуватися виключно інформуванням осіб з інвалідністю про об'єкти укриття.

Більш того, після проведення моніторингу готовності укриттів по всій країні, виявлено, що станом на кінець квітня 2023 року в семи містах: Києві, Львові, Одесі, Черкасах, Миколаєві, Сумах та Запоріжжі виявлені проблеми з доступністю укриттів: багато укриттів були закриті на замки, до деяких підхід закритий огорожею, відсутні вказівні знаки, які ведуть до укриття та інформаційні таблички на вході в укриття [4]. Щодо виявлення обладнання фонду захисних споруд пандусами для осіб з інвалідністю в актах мови не йде. Так, відсутня дана вимога у виявленні стану готовності укриттів у розпорядженні Одеського міського голови № 248 від 01.06.2023 «Про організацію додаткових заходів та проведення оцінки стану готовності захисних споруд цивільного захисту на території міста Одеси» [8], Сарненського міського голови «Про організацію проведення оцінки стану готовності захисних споруд цивільного захисту на території громади № 50 від 02 березня 2023 року [9], Ніженського міського голови «Про проведення перевірки стану захисних споруд» від 17 травня 2022 року № 105 [11], те саме у Розпорядженні Скадовської адміністрації [12] та низки інших адміністрацій.

Тільки в актові оцінки стану готовності захисних споруд цивільного захисту за встановленою формою передбачено графу про відмітку наявності обладнання засобами для доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення у розпорядженні голови П'ятихатської міської ради «Про створення комісії з обстеження захисних споруд цивільного захисту та огляду інших об'єктів (буді-

вель, споруд, приміщень) щодо можливості їх використання для укриття населення» від 24 березня 2023 р. № 58-р [13].

Також обов'язкової вимоги дотримання визначних Вимог щодо утримання та експлуатації захисних споруд цивільного захисту, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 09 липня 2018 року № 579, а саме – Розділу 2, де встановлена вимога наявності пандусів для забезпечення вільного користування сховищами особами з інвалідністю та іншими маломобільними групами населення, а у разі їх відсутності – передбачення додаткового обладнання входу дерев'яними або металевими трапами [1], не спостерігається у Плані основних заходів цивільного захисту України на 2023 рік, затвердженого Кабінетом Міністрів України від 25 квітня 2023 р. № 370-р. [5].

Із проведеного аналізу нормативно-правих актів у частині забезпечення заходів гарантованих державою, спрямованих на життєзабезпечення осіб з інвалідністю, заходів цивільної безпеки та гарантування забезпечення заходів із збереження життя, особливо це гостро виникає у період воєнного стану України та постійних масованих ракетних атак Російською Федерацією, постає необхідним внести доповнення у низку нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України відносно обов'язково обладнаного засобами для доступу осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення об'єкту укриття, а саме до Порядку виявлення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, які проживають у зоні надзвичайної ситуації або можливого ураження, та організації їх супроводження, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 282, Плану основних заходів цивільного захисту України на 2023 рік, затвердженого Кабінетом Міністрів України від 25 квітня 2023 р. № 370-р.

На сьогодні в умовах воєнного стану та для реалізації заходів цивільної безпеки, гарантування забезпечення заходів із збереження життя всім громадянам країни, додаткові допомоги потребують маломобільні особи та особи з інвалідністю. З огляду на це заслуговують на увагу наступні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, як одного з провідних суб'єктів реалізації соціальної захищеності осіб з інвалідністю: Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 р. № 733 [2], Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841 [6].

Слід зазначити, що у вказаних вище нормативно-правових актах передбачено також оповіщення осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення. При цьому зазначено, що об'єкти системи оповіщення створюються на підприємствах, в установах і організаціях, що надають послуги вказаній категорії, у тому числі на об'єктах з масовим перебуванням людей, в інтернатних закладах (для дітей, осіб з фізичними, психічними, інтелектуальними та сенсорними порушеннями, осіб похилого віку), закладах охорони здоров'я, які мають ліжковий фонд, пенітенціарних установах, на підприємствах, в установах і організаціях УТОСу та УТОГу [2]. Більш того, п. 18 вказаного Положення зазначено, що керівникам підприємств, установ і організацій УТОСу та УТОГу, інших підприємств, установ і організацій, що надають послуги особам з інвалідністю та маломобільним групам населення, необхідно передбачити обов'язкове доведення сигналів і повідомлень до осіб з фізичними, психічними, інтелектуальними та сенсорними порушеннями [2].

Тобто, з вказаного вище випливає, що керівникам необхідно передбачити доведення інформації, а не покладено зобов'язання та відповідальність за відсутність диференційованих каналів оповіщення з урахуванням вад осіб, які мають інвалідність.

Таку ж редакцію має п. 37 вказаного Положення: для оповіщення зазначених груп населення необхідно передбачити застосування таких технічних засобів, що враховують диференціацію за видами обмеження життєдіяльності людей з інвалідністю (звукові маяки, світлозвукові сповіщувачі, засоби аудіокоментування, субтитрування, сурдоперекладу, розсилки текстових повідомлень, інші відповідні засоби) [2].

Окремий розділ аналізуємого Положення «Забезпечення функціонування апаратури і технічних засобів автоматизованих систем централізованого оповіщення та зв'язку, контроль за їх станом» передбачає алгоритм технічного підтримання справності системи оповіщення.

Пунктом 43 визначено, що експлуатаційно-технічне обслуговування автоматизованих систем оповіщення, а також проведення організаційно-технічних заходів із запобігання несанкціонованому їх запуску організовується: відповідним органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування - щодо загальнодержавної, територіальних та місцевих автоматизованих систем централізованого

оповіщення; керівником об'єкта – щодо спеціальних, локальних та об'єктових систем оповіщення [2]. Більш того, дана категорія осіб забезпечують збереження системи сповіщення, а контроль за станом готовності спеціальних, локальних та об'єктових систем оповіщення, а також проведення їх технічних перевірок організовує керівник об'єкту, на якому створено зазначені системи [2].

Контроль за функціонуванням даної системи покладається на суб'єктів, з якими укладено договір про технічне обслуговування. Про відповідальність у разі бездіяльності керівника об'єкту, на якому створено системи сповіщення, даним нормативно-правовим актом не передбачено.

Також заслуговує на увагу Порядок проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841, який визначає механізм здійснення організованого вивезення (виведення) населення із зон можливого впливу наслідків надзвичайної ситуації або надзвичайної ситуації і розміщення його поза зонами дії вражаючих факторів джерел надзвичайної ситуації у разі виникнення безпосередньої загрози життю та заподіяння шкоди здоров'ю населення [6].

Відповідно до вказаного Порядку евакуація осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення планується та здійснюється відповідно до окремого Плану проведення заходів з евакуації населення (працівників), матеріальних і культурних цінностей, який реалізують місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання.

Слід звернути увагу на п. 40 аналізованого Порядку, який визначає: Комісія з питань евакуації, утворена Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою держадміністрацією, органом місцевого самоврядування, організовує оповіщення, евакуацію та прибуття на збірні пункти евакуації (пункти посадки) непрацюючого населення, осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, визначених Порядком виявлення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, які проживають у зоні надзвичайної ситуації або можливого ураження, та організації їх супроводження, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 282 (Офіційний вісник України, 2018 р., № 35, ст. 1233), зокрема осіб з порушенням зору, слуху, опорно-рухового апарату, інтелектуальними, психічними порушеннями за місцем проживання [6; 14].

Висновки. Як висновок, слід зауважити, що сьогодні в умовах воєнного стану та постійної загрози життю та здоров'ю із-за постійних масованих ракетних обстрілів, а в деяких територіях і шквальні вогневі атаки жилих громад, де щодня гинуть цивільні люди серед них й ті, хто фізично не може про себе подбати, – це особи з різними фізичними вадами, маломобільні групи населення, особи з інвалідністю. У зв'язку з цим постає нагальна необхідність у прийнятті спеціального нормативно-правового акту із визначенням виявлення, оповіщення та евакуації осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення у період надзвичайної ситуації та воєнних дій, з визначенням суб'єкта реалізації цих заходів.

Список використаних джерел:

1. Вимоги щодо утримання та експлуатації захисних споруд цивільного захисту: *Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09 липня 2018 року № 579. Дата оновлення 13.09.2022.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0879-18#Text>.
2. Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту: *Постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 р. № 733. Дата оновлення 25.10.2022.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF#top>.
3. Порядок виявлення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, які проживають у зоні надзвичайної ситуації або можливого ураження, та організації їх супроводження: *Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 282. Дата оновлення 26.08.2022.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/282-2018-%D0%BF#Text>.
4. Потрібні не поспішні, а системні рішення: що треба змінити, щоб укриття стали справді доступними. *Рубрика. Все по полчкам. 03.06.2023.* URL: <https://rubryka.com/article/dostup-ukryttya/>.
5. Про затвердження плану основних заходів цивільного захисту України на 2023 рік: *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2023 р. № 370-р.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/370-2023-%D1%80#n16>.
6. Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: *Постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841.*

- Дата оновлення 10.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%D0%BF#Text>.*
7. Про Кабінет Міністрів України: *Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Дата оновлення 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#top>.*
 8. Про організацію додаткових заходів та проведення оцінки стану готовності захисних споруд цивільного захисту на території міста Одеси: *Розпорядження Одеського міського голови № 248 від 01.06.2023. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/mayor/198046/?print>.*
 9. Про організацію проведення оцінки стану готовності захисних споруд цивільного захисту на території громади: *Розпорядження Сарненського міського голови № 50 від 02 березня 2023 року. URL: <http://surl.li/ibprof>.*
 10. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: *Закон України від 21.03.1991 № 875-XII. Дата оновлення 06.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>.*
 11. Про проведення перевірки стану захисних споруд: *Розпорядження Ніженського міської ради від 17 травня 2022 року № 105. URL: <http://surl.li/ibpol>.*
 12. Про робочу групу з перевірки стану готовності існуючих захисних споруд цивільного захисту на території Скадовського району: *Розпорядження Скадовської районної державної адміністрації від 23 лютого 2022 року № 29. URL: <https://skadovsk-rda.gov.ua/docs/15936/>.*
 13. Про створення комісії з обстеження захисних споруд цивільного захисту та огляду інших об'єктів (будівель, споруд, приміщень) щодо можливості їх використання для укриття населення: *Розпорядження П'ятихатської міської ради від 24 березня 2023 р. № 58-р. URL: <http://surl.li/ibprov>.*
 14. Соболь Є. Захист прав і свобод інвалідів через призму реалізації людиноцентристського підходу в діяльності органів публічної влади. Підприємництво, господарство і право. № 4. 2017. С. 120–123. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/4/25.pdf>.