

## Трудове право; право соціального забезпечення

УДК 349.3:364.3-056.26](477)

Соболь Є.Ю.,

канд. юрид. наук, доцент, декан юридичного факультету  
Кіровоградського інституту розвитку людини

### *Етапи становлення правового захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з особливими потребами в Україні*

У статті аналізуються історичні суспільно-політичні аспекти становлення захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з особливими потребами в Україні. Визначаються детермінанти, які відіграли важливу роль у формуванні системи державного захисту інвалідів від давніх часів і до сьогодні. Особлива увага звертається на зародження монотеїстичної релігійності в Європі, зокрема, християнства, завдяки чому кардинально змінилися концептуальні підходи до соціального захисту осіб з особливими потребами.

**Ключові слова:** державний соціальний захист, опіка, особи з особливими потребами, соціальна допомога інвалідам, соціальне страхування.

Людство на шляху утвердження прав і свобод людини пройшло тернистий шлях, поширюючи принцип рівноправності на все більше коло осіб та відносин між ними. Часто саме боротьба за права людини, за нові ступені свободи ставала каталізатором широко-масштабних змін у суспільно-політичному житті тієї чи іншої країни, приводила до нового осмислення ролі людини у її відносинах із суспільством та державою. У рамках цього повага до інвалідів – не лише показник культури соціуму, а й традиція, що визначає його життєздатність. Дбайливе ставлення до інвалідів притаманне більшості відомих нам цивілізацій. Водночас зазначена проблематика є досить неоднозначною у своєму розв'язанні, має багатотисячну історію залежно від епохи, глобальної локалізації та світосприйняття конкретного соціуму.

Питання історичного розвитку соціального захисту інвалідів знайшло досить широке відображення у вітчизняній науковій літературі. Дослідженням цієї проблематики займалися такі науковці: С.В.Васильєва, А.М.Гриненко, Д.В.Зеркалов, Л.А.Князька, А.М.Куца, Г.Ф.Нестерова, М.В.Підгурська, А.В.Скоробагатько, А.В.Фурман та ін. Разом з тим, проведені дослідження мали фрагментарний характер і майже не розкривали суспільно-політичні причини формування у зазначений період соціального захисту прав і свобод інвалідів.

Метою цієї статті є аналіз історичних суспільно-політичних аспектів становлення захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з особливими потребами в Україні.

У первісному суспільстві особи з інвалідністю піддавались жорстокості з боку членів родини. Таке ставлення до зазначеної категорії осіб пояснювалось їх суспільною безкорисністю, у тому числі через необхідність їх утримання [1, с. 11]. Погоджуючись з думкою А.Н.Чанишева, слід зауважити, що все це було спричинено невисоким рівнем первісної свідомості [2, с. 16].

Зазначений стан речей почав змінюватися з поступальним розвитком видів трудової діяльності, вдосконаленням знарядь праці тощо, що привело до утворення громад, а у подальшому – соціально-економічних класів суспільства. Отож, зазначене вище змусило давніх людей переосмислити всі соціальні явища та процеси, зокрема щодо потреби опіки осіб з психічними та фізичними вадами. Тому турбота про непрацездатних була покладена на членів їх сімей.

На підставі вищевказаних фактів можна констатувати, що первіснообщинний лад

відзначався неприйнятністю осіб з фізичними та психологічними вадами, адже це було питанням виживання. Водночас з цієї самої причини у класовому суспільстві відбулося переосмислення ролі інвалідів, а тому вони стали важливою складовою соціального життя та відповідно знаходились під сімейною чи громадською опікою.

У часи рабовласництва, окрім зазначених вище форм підтримки інвалідів, утриманням зазначеної категорії осіб (милостиня, благодійні внески тощо) почала займатись держава, а також структури приватного характеру, діяльність яких була спрямована на взаємодопомогу та підтримку життєдіяльності осіб з функціональними обмеженнями. Однак, слід наголосити на відсутності у державі того часу функції матеріального забезпечення осіб з інвалідністю. Відповідні відносини регулювались або у рамках спадкового права, або як додаток до регулювання відносин власності [1, с. 11].

У той самий час створення перших прототипів сучасних держав у стародавньому світі не мали лінійного та загального характеру. Тобто самоорганізація суспільств у вищі державно-правові форми відбувалося із врахуванням великої кількості детермінант, таких як: умови проживання, територіальне розташування, вірування, традиції, стан розвинутої науки, мистецтва та ін. Ось чому всі ці чинники відігравали вирішальну роль у суспільному житті, зокрема щодо соціальних стандартів, міжособистісної комунікації тощо. Наприклад, ведучи мову про виникнення та розвиток Стародавньої Греції, слід вказати на те, що вона пройшла колосальний шлях в частині духовного розвитку суспільства. Так, становлення цієї держави (XI– IX ст. до н.е.) характеризувалося слабкою політичною і економічною ідеєю. Разом з тим, вже за елліністичного періоду (III– I ст. до н.е.) права інвалідів захищалися державою та набули певного наукового обґрунтування.

Починаючи з II ст. до н.е. відбувається поступовий занепад грецької цивілізації після захоплення Афін Римською імперією, яка на півтисячоліття стала світовим гегемоном. Усі вчення того часу відійшли від людиноцентристської ідеї, навіть визначальний науковець та філософ Діоген цілковито поринув у науку, оминаючи суспільні питання. Водночас це не означало повернення до варварських часів, особливо щодо ставлення до осіб з інвалідністю. Так, наприклад, за царювання Августа «...управління провінціями, нарешті, було організоване з деякою турботою про блаженство населення, а не тільки за чисто грабівницькою системою» [3, с. 250-252, 290].

Ще однією нормою того часу стало утримання скалічених воїнів за допомогою своєрідних державних пенсій. За своєю суттю ці виплати були правом-привілеєм, яке носило нестійкий характер і не було обов'язком держави. Безумовного права на отримання пенсії зазначена категорія також не мала, зміна імператора часто була причиною їх відміни [4, с. 95].

Визначальною особливістю Римської імперії було й те, що в її культурі розводилися сакральні та правові норми, а публічне право відокремилось від приватного, що дозволило сформуватися в Римі розвинутій правовій системі, яка стала засадничою для всієї подальшої європейсько-американської правової і політичної традиції. Саме тому соціальна справедливість стала правовою категорією [5, с. 3], що суттєво позначилось на формах державної допомоги незахищеним верствам населення.

Таким чином, соціальний захист інвалідів у хронологічних рамках Стародавніх Афін і у подальшому – Римської імперії – можна умовно назвати «греко-римським». Тобто давньогрецькі філософські положення щодо важливості опіки осіб з вадами як повноправних членів суспільства, поєднуючись із розвинутою римською правовою системою, заклали певний прототип ідеальних правовідносин у цій сфері.

Визначним моментом історії стала зміна рабовласницького ладу феодальним, який значно зміцнився після розпаду Римської імперії у V ст. н.е., оскільки відбулися кардинальні зміни соціально-політичного, економічного та інших підвалин суспільства. Настав так званий час середніх віків, коли відбулося зародження монотеїстичної релігійності, зокрема християнства, оскільки воно стало фактично єдиним духовним путівником у суспільних відносинах на багато століть. Закономірно, що християнські вірування повною мірою проявилися в суспільних відносинах щодо потреб і проблем окремої людини. За заповідями велілось любити Бога і ближнього, як самого себе, що фактично означало наситити голод-

ного, напоїти спраглою і, взагалі, так чи інакше проявити своє милосердя. Характерною рисою того часу була роздача милостині, а будь-які перевірки щодо підтвердження інвалідності чи бідності не здійснювалися. Цей принцип був головним протягом семи століть, тобто від введення християнства до утворення централізованої державної влади (VIII– IX ст.) [6, с. 48].

Нові християнські ідеї вчинили також істотний вплив і на політичне життя, оскільки з'явилися два взаємопов'язаних інститути – мирський і церковний. За таких умов церква стала єдиним суб'єктом благодійництва, що являвся посередником з надання допомоги, зокрема інвалідам з боку держави. Проте, система соціального захисту передбачала лише мінімальну підтримку людям, які знаходились у тяжкій життєвій ситуації [1, с. 11-12].

Процеси релігійного благодійництва в Європі не минули й Київську Русь, яка з X ст. перетворилася на одну з наймогутніших країн світу. Християнізація слов'янського світу справила вирішальний вплив на всі сфери тогочасного суспільства, на соціальні відносини, що закономірно позначилося на характері, формах допомоги та підтримки тих чи інших членів громади. З цього часу формується християнська концепція допомоги, в основі якої перебуває філософія любові до ближнього, а до суб'єктів соціальної допомоги починають відноситися: князь; церква; парафія; монастир та ін. [7, с. 167].

Найбільш вагома та фінансово затратна соціальна допомога «убогим» та «юродивим» надавалася князем через церкву. Крім того, наприклад, Володимир Великий зобов'язав духовенство займатися піклуванням нужденних і виділив десятину на утримання монастирів, богаділень і лікарень. Ці форми піклування, таким чином, виконували і реабілітаційну функцію, оскільки були способами посиленої участі самотніх людей похилого віку та інвалідів у громадській праці [8, с. 6-8].

Таким чином, з викладеного можна дійти висновку, що Раннє Середньовіччя в Європі охарактеризувалося такими особливостями в сфері соціального забезпечення інвалідів: цілковите підпорядкування догмам християнства; основним фінансовим донором виступали монархи, а розпорядниками – церкви; наявність масового приватного благодійництва; передбачення місць для інвалідів у монастирях та інших установах з метою їх утримання та реабілітації.

У XVI ст. у Московському царстві громадське «призріння» (піклування) стає галуззю державного управління, передбачаючи опіку нужденних священиками і виборними цілувальниками, але за царського контролю та регулювання. Водночас милостиня як форма допомоги стає забороненою [6, с. 49]. У цей самий час на українських землях народними осередками милосердя були благодійні заклади. При Печерському, Чернігівському, Лебединському монастирях та Лемківському храмі функціонували засновані шпиталі для немічних, богадільні. Згодом відбулося посилення організаційної діяльності різних організацій та установ щодо вдосконалення форм підтримки соціально вразливих верств населення. Зокрема поширення набула соціальна діяльність українських братств [9, с. 57-59].

Після того як Україна повністю увійшла до складу Російської імперії, система соціального захисту останньої поширилася й на нашу державу, поступово витісняючи усталені традиції у сфері благодійництва. Але оскільки у той час панувала тотальна суспільна нерівність – закріпачення селян, а тому соціальна допомога мала дещо специфічний характер. Так, поневолене населення перебувало насамперед на утриманні поміщика – пана, який, звичайно, не забезпечував навіть елементарну опіку щодо інвалідів. Таким чином, ця категорія осіб отримувала допомогу з боку родичів, й у крайніх випадках – державою.

Проведений аналіз історичних нотаток засвідчує, що російські монархи приділяли значну увагу розвитку системи соціального захисту населення. По-перше, вони завжди прагнули бути своєрідними гуманістами. Але, по-друге, більш нагальною потребою було забезпечення мінімального рівня життєзабезпечення населення, яке знаходилося в гнітючому соціально-економічному становищі.

За правління Катерини II обов'язки з надання харчування і одягу непрацездатним жителям села були покладені на поміщиків. Як і раніше, в містах будівництвом і утриманням госпіталів, богаділень та інших закладів громадського піклування займалися міські (станові)

управління (магістрати). Колишнім солдатам і сиротам допомогу надавали монастирі, яким на ці цілі виділялися кошти з державної казни [10, с. 38].

Таким чином, слід констатувати, що соціальний захист інвалідів та інших нужденних верств Росії та країн Західної Європи у XVI– XVIII ст. значно видозмінився, а саме:

1) піклування здійснювалося не лише для дотримання християнських заповідей чи сімейного обов'язку, а поширюється громадська та наукова концепція «усе суспільство відповідає за кожного свого члена»;

2) держава перебирає на себе основні важелі надання допомоги, звівши це в ранг аспекту внутрішньої політики;

3) відбувається стрімке зростання і розвиток системи громадського піклування, хоча роль церков і монастирів все ще велика;

4) з'являються деякі види системних виплат не лише в натуральному, а й у грошовому виразі. Разом з тим, необхідно погодитися, зокрема, з М.І. Мальованим, що до XIX ст. соціальний захист носив епізодичний характер і ґрунтувався на принципах самопомоги, сімейного забезпечення та добродійності.

На початку XIX ст. в Російській імперії починають розвиватися основи пенсійного забезпечення, що пов'язувалося із необхідністю матеріального забезпечення осіб, які знаходились на державній службі. Попервах до цієї категорії осіб входили лише військово-службовці, які отримали поранення чи каліцтва на війні. Розмір пенсії по інвалідності диференціювався для офіцерів і нижчих чиновників [11, с. 8].

У подальшому, в результаті земської реформи 1864 р. функції з надання допомоги мало захищеним верствам населення були передані земським установам, організованим за становим принципом. Земства брали участь у фінансуванні утримання будинків для божевільних, благодійних установ тощо. Під особистим контролем імператриці Марії Федорівни було створено центральний орган державної влади для піклування за глухими, що започаткувало тенденцію до створення інших подібних установ, маючи суттєвий вплив на адаптацію осіб з обмеженими функціональними можливостями у суспільстві та захист їх прав і свобод [12, с. 15-16]. Проте, на особливу увагу заслуговує той факт, що російська державна влада почала усвідомлювати необхідність не лише утримання інвалідів, а й їх навчання та культурного розвитку. З цією метою були створені, наприклад, Александро-маріїнське училище сліпих, дамський гурток для перепису книг для сліпих, майстерні для дорослих сліпих ім. К.К. Грота, Санкт-Петербурзьке училище глухонімих та ін.

Не зменшуючи ролі тогочасних державних соціальних ініціатив, слід все ж таки зауважити, що найсуттєвішим позитивним моментом захисту соціально-економічних прав інвалідів стало скасування кріпацтва в Російській імперії. По-перше, отримавши певну особисту свободу, селяни стали вільними у виборі своєї професійної діяльності; по-друге, зміна устроїв життя держави змусило публічну владу вводити більш демократично ефективні механізми врегулювання суспільних відносин. Наприклад, у другій половині XIX ст. почала стрімко розвиватися промисловість, а тому потребувалася велика кількість робочої сили, якою й стали колишні підневільні люди. Таким чином, ринок праці постійно потребував наповнення, навіть за рахунок неповністю дієздатних осіб з обмеженими функціональними можливостями. За таких умов вони ставали хоча б частково фінансово незалежними. Це було вигідно для органів опіки, а тому державою створювалися відповідні заохочувальні умови для залучення інвалідів до праці.

Водночас більш нагальним для розгляду у порушеному нами питанні є подальший розвиток трудових відносин на договірних засадах. Це, в свою чергу, призводить до поширення страйкового руху в країні та необхідність вирішення на державному рівні питання пенсійного забезпечення по інвалідності, якщо остання настала внаслідок виробничої травми чи професійного захворювання. Як наслідок, пенсійне забезпечення поширюється на працюючих на державних і приватних підприємствах у гірничій галузі [11, с. 8].

Із врахуванням викладених історичних фактів можна констатувати, що XIX – початок XX ст. у сфері соціального захисту інвалідів у Російській імперії ознаменувалося такими особливостями: розвиток пенсійного забезпечення натурального та грошового характеру

окремих верств населення; розширення системи закладів громадської опіки; створення державних органів, сфера діяльності яких поширювалася на опіку осіб з різними проявами інвалідності; виникнення добровільного і обов'язкового страхування робітників на підприємствах на випадок тимчасової чи стійкої втрати працездатності; створення навчальних закладів для інвалідів.

Поступовий перехід до мирного життя після Першої світової війни, Жовтневої революції та громадянських війн сприяв поновленню соціальної політики СРСР, яка у 1918- на початку 1940-х років відзначалася тим, що:

1) у більшості північно- та центральноєвропейських країнах виникають соціальні пенсії, які виплачувалися із державного бюджету без попередньої сплати страхових внесків;

2) створення трьох рівнів пенсій та виплат: державне пенсійне страхування; державне забезпечення; громадська взаємодопомога;

3) поява нових підстав настання інвалідності, що надавали право на пенсію (старість, хвороба та ін.), з одночасним підвищенням вимог – наявність відповідного трудового стажу тощо;

4) пріоритетність виплат у відповідності до соціальної групи: робітники; військово-службовці та цивільні службовці; селяни;

5) створення системи державних відділів соціального забезпечення згідно з рівнем адміністративного підпорядкування (обласні, районні, міські);

6) формуються такі види пенсійних виплат: трудові (за віком, вислугою років, інвалідність та ін.); військові (інваліди війн); родичам військовослужбовців.

У межах позитивної тенденції становлення державного соціального захисту інвалідів першої половини ХХ ст. необхідно акцентуватися на тому, що й більша частина радянського суспільства не залишалась осторонь цих процесів. Наприклад, створені Всеросійське товариство сліпих (1925 р.) та Всеросійське товариство глухих (1926 р.) надавали значну допомогу особам із сенсорними обмеженнями та з огляду на свої можливості захищали їх права та свободи на всіх рівнях.

Суттєва реорганізація соціального забезпечення інвалідів відбувається через Другу світову війну, оскільки за період проведення військових дій СРСР наповнився сотнями тисяч поранених і скалічених громадян. Наприклад, Є.Ю. Зубкова вказує на 2 млн. інвалідів, а О.Є. Лисенко доповнює, що з них 500 тис. стали на державний облік як ті, хто потребує соціальної допомоги. У той самий час, офіційні дані – матеріали Наркомату соціального забезпечення УРСР констатують, що станом на 1 січня 1946 р. їх нараховувалось 401 030 осіб [13, с. 27]. Таким чином, вказані категорії осіб потребували реабілітації та подальшого пенсійного забезпечення, а тому держава мала виділяти значну частину ВВП для таких потреб. Крім того, ветерани-інваліди з часом почали отримувати пожиттєві підвищені пенсії, санаторно-курортне лікування тощо.

За таких умов відбувалося поступове відновлення економіки СРСР, що сприяло покращенню матеріального забезпечення інвалідів і збільшенню соціальних ініціатив держави. Тобто у 50- 80-х роках соціальний захист осіб з інвалідністю вже передбачав: безкоштовне протезування; виплату пенсій; надання житла; ремонт помешкань; забезпечення автомобільним та мототранспортом; виділення путівок у санаторії; надання пільг при користуванні залізничним і морським транспортом; безвідсоткову позичку на індивідуальне житлове будівництво; звільнення інвалідів I та II груп Великої Вітчизняної війни від сплати сільськогосподарського податку, земельної ренти та ін.; відкриття нових цехів, спеціалізованих ділянок та підприємства для працевлаштування. Крім того, функціонувала розгалужена мережа будинків-інтернатів, де самотні інваліди, які потребували догляду, знаходилися на повному державному забезпеченні. Ці заклади створювали належні побутові умови для мешканців, надавали медичні послуги, забезпечували культурні потреби.

Після здобуття незалежності Україною було перейнято всі позитивні основи радянського соціального забезпечення інвалідів. Більше того, прийняття Конституції України, розвиток законодавства у цій галузі, а також вітчизняні євроінтеграційні процеси вивели державну опіку за особами з фізичними, психологічними, інтелектуальними та сенсорними обмеженнями на якісно новий рівень. Так, на сьогодні державний захист прав, свобод і

законних інтересів інвалідів передбачає не лише матеріальне забезпечення, а й інші соціально-адаптаційні механізми, основні з них які:

- 1) формування за допомогою державних концептуальних програм сталої думки у суспільстві щодо рівноправності інвалідів у всіх сферах життя;
- 2) створення належних умов для фізичного доступу інвалідів до всіх без виключення органів державної влади, інших інфраструктурних будівель та приміщень;
- 3) реалізація державної політики щодо працевлаштування інвалідів, а також створення спонукальних умов для залучення останніх роботодавцями;
- 4) розвиток мережі спеціальних закладів освітнього, лікувального, санаторно-курортного характеру для інвалідів та ін.

#### Література:

1. Куца А.М. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Куца Алла Миколаївна. – 3, 2011. – 287 с.
2. Чанышев А.Н. Курс лекций по древней философии: учеб. / А.Н. Чанышев. – М.: Высшая школа, 1981. – 374 с.
3. Князька Л.А. Адміністративно-правове регулювання в галузі соціального захисту населення: дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лілія Антонівна Князька. – К., 2010. – 215 с.
4. Рассел Б. История западной философии / Б. Рассел / пер. с англ. – М.: Миф, 1993. – 508 с.
5. Кірюхін Д.І. «Юриспруденція справедливості»: ідея імперії та проблема правового порядку / Д.І. Кірюхін // Зб. наук. праць Гілея. – 2011. – Вип. 47. – С. 1-12.
6. Чутчева О. Становление системы социальной защиты в Украине (организационно-правовой аспект) / О. Чутчева // Господарство і підприємство. – 2003. – № 2. – С. 48-52.
7. Підгурська М. Історія соціальної роботи / А. Фурман, М. Підгурська // Психологія і суспільство. – 2010. – № 4. – С. 163-204.
8. Нестерова Г.Ф. Социальная работа с пожилыми и инвалидами: учеб. / Г.Ф. Нестерова, С.С. Лебедева, С.В. Васильев. – М.: Академия, 2009. – 288 с.
9. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні: монографія / Н.Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 381 с.
10. Деркачева Т.В. Правовое регулирование государственной социальной помощи (федеральный и региональный аспекты): дис...канд. юрид. наук: 12.00.05 / Татьяна Васильевна Деркачева. – М., 2002. – 191 с.
11. Коробенко Н.П. Пенсійне забезпечення по інвалідності в солідарній пенсійній системі України: монографія / Н.П. Коробенко. – К.: Вид-во Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України, 2011. – 170 с.
12. Кузнецов М.А. Правовое положение инвалидов по слуху в России (вторая половина XIX – начало XXI века): автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Михаил Александрович Кузнецов. – М., 2008. – 25 с.
13. Гордієнко Г.М. Заходи радянської держави щодо соціального забезпечення інвалідів вітчизняної війни в УРСР в 1942 – 1948 рр. / Г.М. Гордієнко // Наука. Релігія. Суспільство. – 2008. – № 2. – С. 26-32.

**Соболь Е.Ю.**, канд. юрид. наук, доцент, декан юридического факультета Кировоградского института развития человека

**Етапи становлення правової захисти прав, свобод и законных интересов лиц с особыми потребностями в Украине.** В статье анализируются исторические общественно-политические аспекты становления защиты прав, свобод и законных интересов лиц с особыми потребностями в Украине. Определяются детерминанты, которые сыграли важную роль в формировании системы государственной защиты инвалидов от давних времен и до сих пор. Большое внимание уделено зарождению монотеистической религиозности в Европе, в частности, христианства, благодаря чему кардинально изменились концептуальные подходы к социальной защите лиц с особыми потребностями.

**Ключевые слова:** государственная социальная защита, опека, лица с особыми

**Sobol E.Y.,** Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Dean of the Law Faculty of the Kirovograd Institute of Human Development

**Stages of development of legal protection of the rights, freedoms and legitimate interests of people with special needs in Ukraine.** The historical, social and political aspects of development of legal protection of the rights, freedoms and legitimate interests of people with special needs in Ukraine are analyzed in the article. The determinants that have played an important role in the formation of the civil protection of disabled people from ancient times until now are defined in the article. Much attention is paid to the emergence of a monotheistic religion in Europe, in particular Christianity, which radically changed the conceptual approaches to social protection of people with special needs

**Key words:** state social protection, custody, people with special needs, social assistance for the disabled, social security.