

**С. В. ПАСІЧНИЧЕНКО**

*Світлана Вікторівна Пасічніченко, старший викладач Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна»*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ІНВАЛІДІВ**

Загально визнано, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності.

Виходячи з цих загальних уявлень, поняття державного регулювання слід визначати на основі загальної теорії управління з урахуванням особливої сфери діяльності органів держави, які мають виконавчий характер. Відтак «державне регулювання» є більш широким поняттям, ніж «державне управління», оскільки охоплює ширшу сферу організаційної діяльності держави. Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. При цьому воно не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому неможливе без державного управління<sup>1</sup>.

Отже, адміністративно-правове регулювання в якості різновиду державного регулювання є механізм імперативно-нормативного упорядкування організаційної діяльності суб'єктів та об'єктів управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування шляхом застосування норм адміністративного права<sup>2</sup>.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів – це цілеспрямований, планомірний, корегуючий вплив держави на суспільні відносини в сфері набуття, реалізації та захисту прав інвалідів, межі та сутність яких зумовлені їх міжгалузевим характером, та який полягає в організації ефективної діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у здійсненні державної політики щодо інвалідів.

Актуальність даної статті полягає в тому, що ефективність адміністративно-правового регулювання соціального захисту інвалідів залежить, насамперед, від доцільності структурування системи у сфері соціального захисту інвалідів, яка має будуватися таким чином, щоб повною мірою відображати взаємодію між органами законодавчої влади, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо здійснення функцій регулювання шляхом підготовки та видання нормативно-правових актів стосовно забезпечення соціального захисту інвалідів; між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування та закладами соціального захисту інвалідів щодо здійснення соціальної, медичної та професійної реабілітації інвалідів; між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями інвалідів щодо реалізації державної політики у сфері соціального захисту інвалідів.

Саме тому, метою статті є проведення аналізу повноважень органів виконавчої влади у сфері соціального захисту інвалідів та визначення правового положення суб'єктів адміністративно-правового регулювання соціального захисту інвалідів.

Розкриваючи ступінь дослідження даної тематики, слід зауважити на працях таких вітчизняних та російських вчених в галузі адміністративного права, зокрема: В. Б. Авер'янова, А. П. Альохіна, А. І. Берлача, Ю. Б. Битяка, С. В. Ківалова, Ю. А. Тихомирова, В. В. Цветкова. Однак дослідження, що стосуються державного регулювання соціального захисту інвалідів в Україні фактично відсутні.

Необхідно зазначити, що сьогодні система адміністративно-правового регулювання соціальним захистом інвалідів в Україні перебуває в стадії становлення і розвитку, тривають пошуки її оптимальної структури, основних функцій, провідних напрямків діяльності на різних рівнях. Адже від цього залежить ефективність державної політики у розв'язанні проблем інвалідів у сучасних соціально-економічних умовах.

Аналіз юридичної літератури, дає нам підстави констатувати той факт, що більшість вчених-адміністративістів схиляються до здійснення класифікації органів державного управління, а не державного регулювання.

Зокрема, за критерієм організаційно-правового рівня, органи державного управління поділяють на вищий орган у системі органів виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади<sup>3</sup>; за характером компетенції або змісту функцій: органи загальної компетенції, органи міжгалузєвої компетенції<sup>4</sup>; за способом прийняття владних рішень: колегіальні, одноособові<sup>5</sup>; за сферою дії: органи управління адресною соціальною допомогою, органи управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням<sup>6</sup>.

На нашу думку, вищим органом державного управління в сфері соціального захисту інвалідів є Кабінет Міністрів України. Аналіз ст. 116 Конституції України дозволяє виділити ряд напрямків діяльності Уряду

України у зазначеній сфері<sup>7</sup>. Так, Кабінет Міністрів України забезпечує проведення в життя державної політики у сфері соціального захисту інвалідів, розробляє та здійснює через систему органів виконавчої влади загальнодержавні програми соціально-економічного розвитку країни, приймає та затверджує нормативні акти, якими регламентується діяльність органів соціального захисту інвалідів, вирішує питання підвищення розмірів пенсійного забезпечення для інвалідів різних категорій, встановлює нормативи витрат коштів та чисельності працівників в органах соціального захисту інвалідів. Наприклад, постанови Кабінету Міністрів України «Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги», «Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів», «Положення про виплату інвалідам компенсації на бензин, ремонт і технічне обслуговування автомобілів та на транспортне обслуговування» тощо.

Подальший аналіз вітчизняного законодавства встановлює, що державне управління в сфері соціального забезпечення інвалідів здійснюють центральний орган виконавчої влади з питань праці та соціальної політики (далі – Міністерство праці та соціальної політики України), Міністерство охорони здоров'я України та органи місцевого самоврядування<sup>8</sup>.

Так, у Положенні про Міністерство праці та соціальної політики України, затвердженого Указом Президента України від 30 серпня 2000 року, зазначено, що Міністерство праці та соціальної політики окрім виконання загальних функцій управління соціальним захистом населення, забезпечує також і проведення моніторингу у сфері зайнятості, соціального захисту, соціального страхування, пенсійного забезпечення та соціального обслуговування інвалідів, оплати, нормування та охорони їх праці. Крім того, велику увагу приділяє розвитку системи професійної та соціальної реабілітації інвалідів, їх працевлаштуванню, створенню і розвитку спеціалізованих підприємств з використанням праці інвалідів, надомних видів праці; організації роботи, пов'язану з професійним навчанням і перекваліфікацією інвалідів; визначає порядок забезпечення інвалідів протезно-ортопедичними виробами, здійснює контроль щодо надання пільг інвалідам.

Виконання даних функцій покладено на структурні підрозділи центрального апарату Міністерства праці та соціальної політики України. Так, Департамент у справах інвалідів вирішує питання розвитку системи професійної та соціальної реабілітації інвалідів і дітей-інвалідів; здійснює контроль за наданням пільг; організовує роботу по забезпеченню інвалідів спеціальними засобами пересування, технічними засобами реабілітації; координує діяльність, спрямовану на соціальний захист інвалідів; органів праці та соціального захисту населення; Фонду соціального захисту інвалідів; секретаріату Комісії з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів і Промислового об'єднання «Укрпротез», Всеукраїнського центру професійної реабілітації інвалідів, Державного комплексу соціальної реабілітації дітей-інвалідів, Вінницького міжрегіонального центру професійної реабілітації інвалідів.

Питання надання пільг, компенсаційних виплат та допомоги, пенсійного забезпечення інвалідів з числа осіб, які є учасниками, ліквідаторами, потерпілими, хворими на променеви хворобу внаслідок Чорнобильської катастрофи, інвалідів, щодо яких встановлений причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою входить до компетенції Департаменту соціального захисту населення, постраждалого внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Соціальний захист інвалідів війни здійснює Департамент у справах ветеранів та людей похилого віку, який забезпечує реалізацію права на встановлені пільги шляхом своєчасного та адресного надання соціальної підтримки, державної допомоги; сприяє та здійснює контроль в забезпеченні належного рівня матеріально-побутового, культурного, соціального та медичного обслуговування громадян, які перебувають у санаторно-курортних закладах, будинках-інтернатах для громадян похилого віку та інвалідів, спеціальних будинках-інтернатах, пансіонатах для ветеранів війни і праці, психоневрологічних інтернатах, дитячих будинках-інтернатах.

Департамент державного соціального захисту населення здійснює координацію роботи структурних підрозділів з питань надання інвалідам соціальної допомоги, житлових субсидій, персоналізованого обліку одержувачів пільг Міністерства соціального захисту населення Автономної Республіки Крим, Головних управлінь праці та соціального захисту населення, обласних, м.м. Києва та Севастополя міських державних адміністрацій, а також управлінь праці та соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, структурних підрозділів з питань праці та соціального захисту населення виконавчих органів міських і районних у містах рад.

На нашу думку, є недоцільним надання Департаменту у справах інвалідів здійснювати функцію професійної та соціальної реабілітації дітей-інвалідів. Її виконання повинно бути передано Міністерству освіти і науки України. Крім того, дитячі-будинки інтернати, де перебувають діти-інваліди передати в управління Міністерства освіти і науки України, а психоневрологічні інтернати в управління Міністерства охорони здоров'я України.

Розглянувши повноваження Міністерства охорони здоров'я України, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення<sup>9</sup>, зазначимо, що одним з основних його завдань у вирішенні питань соціального захисту інвалідів є розробка заходів щодо профілактики та зниження інвалідності. У результаті чого, ним вивчаються, аналізуються і прогнозуються показники стану здоров'я населення залежно від стану середовища життєдіяльності людини; проводиться робота разом із центральними органами та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування із запобігання хвороб та інвалідності; забезпечується проведення медико-соціальної експертизи втрати працездатності та надання реабілітаційної допомоги населенню.

Слід сказати, що практичність виконання даних функцій знаходиться на низькому рівні. Тому, по-перше, необхідно створити структурний підрозділ Міністерства охорони здоров'я України, який би безпосередньо займався питаннями інвалідів, а саме Департамент здоров'я інвалідів. По-друге, питання реабілітаційної допомоги інвалідам розглядати не на рівні діяльності медико-соціальних експертних комісій, після визнання нею особи інвалідом, а з моменту настання факту інвалідності. По-третє, Міністерство охорони здоров'я України повинно здійснювати контроль за правомірністю повноважень посадових осіб медико-соціальної експертної комісії у вирішенні питань призначення інвалідності особам. По-четверте, зобов'язати медико-соціальну експертну комісію надавати інформацію у місцевих засобах масової інформації про профілактичні, реабілітаційні заклади для інвалідів, а особливо, дітей-інвалідів у регіонах.

Суттєвою організаційно-структурною особливістю міністерств та деяких інших центральних органів є те, що вони мають у своєму підпорядкуванні місцеві органи, які разом з апаратом центрального органу створюють так звану «систему» відповідного міністерства<sup>10</sup>. За загальним правилом, на місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій. Саме від місцевих органів виконавчої влади багато в чому залежить ефективність та якість виконавчо-розпорядчої діяльності<sup>11</sup>.

Отже, управління праці та соціального захисту населення у межах своєї компетенції бере участь у здійсненні комплексних програм поліпшення обслуговування інвалідів, забезпечення працевлаштування інвалідів, сприяння здобуттю ними освіти і кваліфікації на рівні, що відповідає їхнім здібностям і можливостям. Відповідно до покладених завдань управління організовує роботу з надання пільг інвалідам, забезпечує надання субсидій для відшкодування витрат та оплати житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива; здійснює в установленому порядку компенсаційні виплати інвалідам на бензин, технічне обслуговування та ремонт автомобіля, транспортне обслуговування інвалідів, а також вартості санаторно-курортного лікування; подає пропозиції органам місцевого самоврядування щодо встановлення нормативів робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, сприяє створенню виробництв, цехів і дільниць для використання їхньої праці, професійно-технічному навчанню і перекваліфікації інвалідів, перевіряє на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності умови праці інвалідів.

На думку В. В. Цветкова, завдання державного управління ніде і ніколи не досягалися і не можуть бути досягнуті діяльністю лише одних центральних органів. В управлінні виникає безліч питань, що потребують негайного і узгодженого із місцевою специфікою вирішення. Тому в усіх країнах функціонують місцеві державні органи, покликані не тільки виконувати приписи центральних, але й реалізовувати власні повноваження<sup>12</sup>.

Саме тому, вказаний орган повинен у своїй роботі керуватися специфікою відповідного регіону, визначати потреби інвалідів у соціальній сфері і спрямовувати свою діяльність за принципом адресної соціальної допомоги. Ефективність здійснення заходів щодо соціального захисту інвалідів залежить від доцільного розподілу роботи спеціалістів за конкретними напрямками, результативної співпраці з органами місцевої влади, органами місцевого самоврядування у наданні коштів.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

по-перше, державне регулювання соціального захисту інвалідів здійснюється органами загальної компетенції: вищим органом у системі органів виконавчої влади (Кабінетом Міністрів України), центральними органами виконавчої влади (Міністерством праці та соціальної політики України, Міністерством охорони здоров'я України), місцевим органом виконавчої влади (управлінням праці та соціального захисту);

по-друге, до суб'єктів адміністративно-правового регулювання соціального захисту інвалідів належать: державні органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України), державні органи спеціальної компетенції: спеціально уповноважені органи (Міністерство праці та соціальної політики України, управління праці та соціального захисту населення, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки України, органи державної служби зайнятості), урядові органи (Фонд соціального захисту інвалідів), консультативні органи (Рада у справах інвалідів при Кабінеті Міністрів України, Рада з питань освіти інвалідів при Міністерстві освіти і науки України та Міністерстві праці та соціальної політики України), органи, для яких це не є основним видом діяльності (Міністерство фінансів, Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство регіонального розвитку та будівництва, Міністерство транспорту та зв'язку), соціальні страхові фонди, спеціалізовані державні підприємства та установи; органи, які сприяють в отриманні соціального захисту інвалідів (органи медико-соціальної експертизи, комісії із встановлення пенсій за особливі заслуги перед Україною, комісія або уповноважений підприємства, установи, організації із загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням).

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. У 2 томах / [ред.: колегія: В. Б. Аверьянов (голова)]. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права і процесу / Ю. Тихомиров – М.: Юрінформцентр, 1998. – 798 с.

<sup>3</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [За заг. ред. Авер'янова В. Б.] – К.: Факт, 2003. – С. 77.

<sup>4</sup> Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: [монографія] / Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. – К.: Ін Юре, 2003. – С. 352.

<sup>5</sup> Адміністративне право України [підручник] / За заг. ред. Битяка Ю. П. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 73-75.

<sup>6</sup> Ярошенко І. С. Державно-правові засади соціального захисту // Науковий потенціал світу 2004 – Дніпропетровськ, 2004. – Т. 49. – С. 24-26.

<sup>7</sup> Конституція України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид., 2007. – 64 с. – С. 49.

<sup>8</sup> Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 березня 1991 року № 876-12 // Законодавство України про соціальний захист населення: Збірник / Упоряд. О. М. Роїна. – К.: КНТ, 2008. – 558 с. – С. 205.

<sup>9</sup> Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року № 1542 // Законодавство України про охорону здоров'я: Збірник / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парламентське вид., 2007. – 215 с. – С. 108.

<sup>10</sup> Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. Авер'янова В. Б. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 31.

<sup>11</sup> Теоретичні та практичні проблеми правового забезпечення соціально-економічного та політичного розвитку суспільства держави: [монографія] / Опришко В. Ф., Шульженко Ф. П., Гайдунін О. О. – К.: КНЕУ, 2006. – С. 325.

<sup>12</sup> Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / Цветков В. В. – Х.: Видавництво «Право», 1996. – С. 17, 205-217.

#### Резюме

У статті здійснено теоретичне дослідження кола суб'єктів адміністративно-правового регулювання соціального захисту інвалідів та запропонована їх класифікація. Автором проаналізовано та з'ясовано структуру державних органів у сфері соціального захисту інвалідів, їх місце та роль у здійсненні державної політики щодо інвалідів.

**Ключові слова:** соціальний захист інвалідів, суб'єкти соціального захисту інвалідів, вищий орган виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади.

#### Резюме

В статье произведено теоретическое исследование круга субъектов административно-правового регулирования социальной защиты инвалидов и предложена их классификация. Автором проанализировано и выяснено структуру государственных органов в сфере социальной защиты инвалидов, их место и роль в проведении государственной политики в отношении инвалидов.

**Ключевые слова:** социальная защита инвалидов, субъекты социальной защиты инвалидов, высший орган исполнительной власти, центральные органы исполнительной власти, местные органы исполнительной власти.

#### Summary

The theoretical research of the circle of subjects of the administrative legal adjusting of social defence of invalids is carried out and their classification is offered in the article. The structure of public organs is analysed and found out by the author in the field of social defence of invalids, their place and role in realization of public policy in relation to invalids.

**Key words:** social defence of invalids, subjects of social defence of invalids, higher organ of executive power, central organs of executive power, local organs of executive power.

Отримано 16.06.2010

### І. В. СПІВАК

*Ірина Вікторівна Співак, ст. викладач Національного технічного університету України «КПІ»*

## МИТНИЙ РЕЖИМ ТРАНЗИТУ

Зростання обсягів транснаціональних перевезень, зумовлене посиленням інтеграційних процесів, та дефіцит енергоресурсів є важливими ознаками сучасного етапу розвитку світової економіки. З огляду на це, джерела енергоресурсів і транспортні коридори перетворюються на один з найважливіших чинників сучасної геополітики. Оскільки в епоху глобалізації пріоритетним для будь-якої держави є створення ефективної системи захисту своїх національних інтересів, а стратегічний потенціал держави значною мірою залежить від транзитного потенціалу, то держави, які контролюють джерела енергоресурсів і транзитні маршрути їх транспортування, володіють дієвим інструментом впливу в своєму регіоні.

Вигідне географічне положення України на шляху основних транзитних потоків між Європою та Азією, наявність незамерзаючих чорноморських портів, функціонування на її території чотирьох міжнародних коридорів – складових єдиної транспортної системи TRACECA створюють реальні умови для комбінованої схеми перевезення вантажів найкоротшим шляхом у напрямку басейнів Балтійського, Чорного та Каспійського морів<sup>1</sup> та зумовлюють домінування України як країни-транзитера енергоносіїв. Транзит нафти та нафтопродуктів сприяє інтеграції до економічного простору країн Європи, є важливим чинником зміцнення суверенітету нашої держави.