

**Костянтин Фомічов,**  
докторант кафедри права та  
правоохоронної діяльності  
Центральноукраїнського державного  
університету імені Володимира Винниченка  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2062-6441>

## НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОЇ ЗАХИЩЕНОСТІ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Досліджено питання нормотворчої діяльності у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю. Акцентується увага на призначенні нормотворчості, яка полягає у формуванні норм права щодо певної групи відносин, а саме моделювання їх з позиції держави.

Наголошено, що суб'єктами нормотворчості є суб'єкти, повноваження яких безпосередньо направлені на прийняття, зміну чи скасування нормативно-правових актів.

Зазначено, що після ратифікації Україною Конвенції ООН про права інвалідів, сформувалось інституціональне середовище реалізації прав інвалідів в Україні, зокрема набули подальшого розвитку чинні нормативно-правові акти, а також прийнято нові законодавчі акти, що безпосередньо вплинули на підвищення рівня реабілітації інвалідів.

Визначено, що незважаючи на нормативно-правову основу у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю, все ще є проблеми нормотворення, зокрема питання реалізації прав інвалідів представлені в документах різної юридичної сили та підпорядкованості.

Зроблено висновок, що суттєвою проблемою все ще є розосередження, недосконалість та суперечливість законодавчих актів у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю.

Наголошено, що нормативно-правовий акт має належати певній правовій сфері, охоплювати предмет регулювання та відповідати за обсягом регламентації. Нормативно-правові акти у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю обов'язково мають включати норми права безпосередньо своєї компетенції, без дублювання в інших нормативно-правових актах. Водночас такий нормативно-правовий акт має бути чітко сформований, складений зрозуміло і якісно та за структурою має бути послідовним і стислим.

**Ключові слова:** нормотворчість, нормотворча діяльність, особи з інвалідністю, нормативно-правові акти, соціальна захищеність, суб'єкти, права інвалідів.

**Fomichov K.**

### **Regulatory activity in the sphere of social security for persons with disabilities**

The article examines issues of normative activity in the field of social protection of persons with disabilities. Attention is focused on the purpose of rule-making, which consists in the formation of legal norms regarding a certain group of relations, namely, their modeling from the state's position.

It is emphasized that the subjects of rule-making are the subjects whose powers are directly directed to the adoption, change or cancellation of normative legal acts.

It is noted that after Ukraine's ratification of the UN Convention on the Rights of the Disabled, the formation of an institutional environment for the realization of the rights of the disabled took place in Ukraine, in particular, the current regulatory and legal acts gained further development, and a number of new legislative acts were adopted, which directly affected the increase in the level of rehabilitation of the disabled.

It was determined that, despite the existing regulatory framework in the field of social protection of persons with disabilities, there are still problems of rule-making, in particular, the issue of the realization of the rights of disabled persons is presented in documents of different legal force and subordination.

It was concluded that a significant problem remains the fragmentation, imperfection and inconsistency of legislative acts in the field of social protection of persons with disabilities.

It is emphasized that the regulatory legal act must belong to a certain legal field, cover the subject of regulation and correspond to the scope of regulation. Regulatory legal acts in the field of social protection of persons with disabilities must necessarily include legal norms directly within their competence, without duplication in other regulatory legal acts. At the same time, this normative legal act must be clearly formed, drafted clearly and qualitatively, and must be consistent and concise in structure.

© Костянтин Фомічов, 2023

**Keywords:** rule-making, rule-making activity, persons with disabilities, normative legal acts, social security, subjects, rights of the disabled.

**Постановка проблеми.** З того часу, як Україна проголосила себе незалежною, значні зміни торкнулися державних цінностей, зокрема ставлення держави та суспільства до проблем людей з інвалідністю. Такі зміни мають відображатися на законодавчому рівні, а саме: в нормативно-правових актах, які закріплюють права та свободи інвалідів, гарантуючи їх рівність у соціумі.

Після прийняття Конституції України розпочалося формування правової системи, що зміцнює демократичну, соціальну та правову державу. Конституція України проголошує, що найважливішою соціальною цінністю є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека. Також, в Основному законі, зазначено, що не повинно бути привілеїв чи обмежень за певними ознаками (расою, кольором шкіри, переконаннями політичного, релігійного спрямування тощо). Таке положення відображено в законодавчих актах щодо соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематикою реалізації державної політики у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю займалися такі вчені-правники: В. Авер'янов, О. Безпалова, Ю. Битяк, В. Галуцько, В. Гаращук, О. Джафарова, О. Дрозд, О. Єщук, Г. Зубко, В. Кондратенко, Д. Кошиков, А. Маркіна, Р. Мельник, Р. Миронюк, Н. Лесько, О. Паровишник, Д. Переверзев, Є. Соболев.

**Метою статті** є дослідження нормотворчості формування та реалізації державної політики у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Нормотворчість – це діяльність уповноважених суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, яка здійснюється за визначеною процедурою [1].

Головне призначення нормотворчості – формулювання нових правових норм, котрі притаманні соціальним відносинам, тобто моделювання суспільних відносин, які з позицій держави або громадянського суспільства є припустимими чи необхідними. Зміна чинних і скасування застарілих правових норм сприяють утвердженню нових норм, і вони входять до складу нормотворчості [2, с. 311; 3].

Нормотворчість здійснюють уповноважені на це суб'єкти – органи і носії публічної влади: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи; народ та територіальні громади. Переважно більшість нормативно-правових актів приймають органи державної влади та органи місцевого самоврядування: вони займаються нормотворчою діяльністю на основі виконання завдання підтримання загального соціального порядку [1].

У такому контексті суб'єктами нормотворчості є суб'єкти, повноваження яких безпосередньо спрямовані на прийняття, зміну чи скасування нормативно-правових актів.

Процес нормотворчості здійснюється згідно з чинним законодавством. Процедурний характер нормотворчої діяльності (тобто її здійснення в установленому порядку) зменшує імовірність свавілля та помилкових рішень, забезпечує створення справедливих та ефективних норм права. Дотримання процедури розгляду, прийняття та набуття чинності нормативно-правовими актами є однією з умов легальності нормотворчого процесу. Стадійність нормотворчої діяльності надає їй упорядкованого, передбачуваного характеру. Суттєві порушення процедури нормотворчості можуть призвести до визнання нормативно-правового акта недійсним або неконституційним у судовому порядку [1].

Нормативно-правові акти виступають результатом нормотворчої діяльності, зокрема складають систему чинних нормативно-правових актів, у нашому аспекті у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю.

У 2006 р. Асамблея ООН прийняла Конвенцію про права інвалідів, що за своєю метою охоплювало норми заохочення, захисту та забезпечення. Ратифікація Верховною Радою України 16 грудня 2009 р. Конвенції ООН про права інвалідів, підвищило актуальність перед державою та українським суспільством питання удосконалення інституціонального забезпечення реалізації прав людей з інвалідністю та їх реабілітації [5; 6]. 7 вересня 2016 р. Верховна Рада України прийняла за основу та в цілому урядовий законопроект, яким вносяться зміни до Закону України «Про ратифікацію Конвенції про права інвалідів та Факультативного протоколу до неї» [7; 6].

Таким чином, після ратифікації Україною Конвенції ООН про права інвалідів, сформувалось інституціональне середовище реалізації прав інвалідів в Україні, зокрема набули подальшого розвитку чинні нормативно-правові акти, а також прийнято нові законодавчі акти, що безпосередньо вплинули на підвищення рівня реабілітації інвалідів.

Завдяки усвідомленню важливості та актуальності проблем людей з інвалідністю в Україні на законодавчому рівні закріплено норми правового, соціального, економічного спрямування, які втілені у нормативно-правові акти та реалізують захист людей з інвалідністю.

Отже, Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» введений в дію Постановою Верховної Ради № 876-ХІІ (876-12) від 21.03.91 р. Так, реалізація положень ст. 1-5 Конвенції про права інвалідів «Рівність і недискримінація» відображена в розділі I цього Закону. Цим законом визнані державні органи України, які здійснюють державне управління з питань забезпечення прав інвалідів та їх соціальної захищеності (розділ II) та права громадських організацій (розділ III). Розділ IV «Працевлаштування, освіта і професійна підготовка інвалідів» спрямований на реалізацію ст. 24 «Освіта» та ст. 27 «Праця та зайнятість» Конвенції. В ст. 19 Закону встановлюється норматив робочих місць для працевлаштування інвалідів у розмірі чотирьох відсотків середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік, а якщо працює від 8 до 25 осіб, – у кількості одного робочого місця. Розділом V регулюються аспекти щодо створення умов для безперешкодного доступу інвалідів до соціальної інфраструктури (це відповідає необхідності реалізації таких статей Конвенції: ст. 9 «Доступність», ст. 10 «Право на життя», ст. 19. «Самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти», ст. 20. «Індивідуальна мобільність»). Цим законом також регулюються аспекти щодо самостійного способу життя й залучення до місцевої спільноти (ст. 19 Конвенції), індивідуальної мобільності (ст. 20 Конвенції), праці та зайнятості (ст. 27 Конвенції) [9; 8].

Наступними важливими нормативно-правовими актами у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю є Закон України «Про державну соціальну допомогу інвалідам дитинства та дітям інвалідам», Закон «Про реабілітацію інвалідів в Україні», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної типової програми реабілітації інвалідів» тощо.

Також органи державної влади приділяють увагу освіті даної категорії осіб, а саме: інклюзивному навчанню. Таким чином, норми щодо реалізації інклюзивної освіти відображені в Законі України «Про загальну середню освіту», Законі України «Про освіту», Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

Кабінет Міністрів України видав розпорядження від 7 квітня 2021 р. № 285-р «Про затвердження Національного плану дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року», мета якого – забезпечення реалізації прав і задоволення потреб інвалідів нарівні з іншими громадянами, поліпшення умов їх життєдіяльності згідно з Конвенцією про права інвалідів [12].

Реалізація прав інвалідів в Україні забезпечується дією таких суб'єктів: Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство молоді та спорту України, Державна служба зайнятості; Фонд соціального захисту інвалідів, національні, громадські організації людей з обмеженими можливостями або такі, чия діяльність спрямована на них, Всеукраїнський центр професійної реабілітації інвалідів, Національна Асамблея інвалідів України, Фонд соціального захисту інвалідів та Департаменту у справах інвалідів Міністерства соціальної політики України [8].

Таким чином, щодо формування правового аспекту, слід наголосити, що Україна у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю має певну нормативно-правову базу, передбачає законодавче закріплення і правове регулювання щодо проведення державної політики, яка надає можливість реалізувати та забезпечити належне функціонування механізму захисту прав осіб з інвалідністю.

Діяльність держави щодо осіб з інвалідністю виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення їхніх прав і можливостей нарівні з іншими громадянами для участі в суспільному житті та полягає у: виявленні, усуненні перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб, у т. ч. щодо доступу до об'єктів громадського та цивільного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту; охороні здоров'я; соціальному захисті; забезпеченні виконання індивідуальної програми реабілітації осіб з інвалідністю; наданні пристосованого житла; сприянні громадській діяльності. Соціальний захист осіб з інвалідністю є складовою частиною діяльності держави щодо забезпечення прав і можливостей осіб з інвалідністю нарівні з іншими громадянами та полягає в наданні пенсії, державної допомоги, компенсаційних та інших виплат, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, встановленні опіки (піклування) або забезпеченні стороннього догляду [6; 10; 11].

Водночас ми можемо зазначити, що незважаючи на нормативно-правову основу у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю залишаються проблеми нормоутворення, зокрема питання реалізації прав

інвалідів представлені в документах різної юридичної сили та підпорядкованості. Важливим проблемним аспектом для ефективного забезпечення реалізації прав інвалідів є неузгодженість нормативно-правових актів як між собою, так і з чинною Конституцією. Для захисту прав осіб з інвалідністю першочерговим є дослідження їхніх потреб, адаптованості соціальної інфраструктури до потреб інвалідів, ефективності соціальної політики щодо дотримання прав інвалідів. З огляду на це необхідно удосконалити систему нормативно-правового забезпечення реалізації прав інвалідів [8].

Отже, суттєвою проблемою є розосередження, недосконалість та суперечливість законодавчих актів у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю. Така ситуація негативно відображається на здійсненні повноважень суб'єктів щодо реалізації державної політики у цій сфері. На нашу думку, для вирішення цієї проблемної ситуації насамперед необхідно законодавчо врегулювати процедуру створення законодавчих актів (нормотворення) суб'єктами, які безпосередньо беруть участь у цьому процесі, з урахуванням законності як необхідної умови, що впливає на реалізацію дотримання та виконання законів.

**Висновки.** Нормативно-правові акти у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю, як і інші, формуються згідно з вимогами нормопроектувальної техніки. Нормативно-правовий акт повинен належати певній правовій сфері, охоплювати предмет регулювання та відповідати за обсягом регламентації.

Нормативно-правові акти у сфері соціальної захищеності осіб з інвалідністю обов'язково повинні охоплювати норми права безпосередньо своєї компетенції, без дублювання в інших нормативно-правових актах. Водночас такий нормативно-правовий акт має бути чітко сформований, складений зрозуміло і якісно та за структурою має бути послідовним і стислим.

#### Список використаних джерел

1. Нормотворчість і правоутворення. URL: <http://ftplec.nlu.edu.ua> (дата звернення: 21.05.2023).
2. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підруч. Київ : Алерта ; КНУ ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
3. Вороніна І. М. Аксіологічний аспект нормотворчої діяльності. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/law/11may2015/02.pdf> (дата звернення: 21.05.2023).
4. Чічкань М. В. Сучасні тенденції удосконалення правового регулювання соціального захисту осіб з інвалідністю в Україні. URL: <https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/118.pdf> (дата звернення: 21.05.2023).
5. Перегудова Т. В. Інституціональне забезпечення реалізації прав інвалідів: досвід розвинених країн світу та стан в Україні. URL: <https://economics.net.ua/files/archive/2015/No4/41-51.pdf> (дата звернення: 21.05.2023).
6. Мінка Т. П., Герасімчук С. С. Адміністративно-правове регулювання прав осіб з інвалідністю: сучасний стан та шляхи удосконалення. URL: <http://www.legalposition.umsf.in.ua/archive/2022/4/11.pdf> (дата звернення: 21.03.2023).
7. Смирнова І. І., Медведєва Т. А., Серьогіна О. В. Дослідження проблем соціального захисту людей з інвалідністю. URL: <https://cutt.ly/kweXpwTY> (дата звернення: 21.05.2023).
8. Перегудова Т. В. Інституціональне забезпечення реалізації прав інвалідів: досвід розвинених країн та стан в Україні. URL: <https://economics.net.ua/files/archive/2015/No4/41-51.pdf> (дата звернення: 21.05.2023).
9. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 18.10.2022 № 2682-IX: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12> (дата звернення: 21.05.2023).
10. Кандиба С. Поняття адміністративно-правового захисту осіб з інвалідністю в Україні. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/1/19.pdf> (дата звернення: 21.03.2023).
11. Соболев Є. Захист прав і свобод інвалідів через призму реалізації людиноцентристського підходу в діяльності органів публічної влади. 2017. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/4/25.pdf> (дата звернення: 21.05.2023).
12. Про затвердження Національного плану дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2021 р. № 285-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 21.05.2023).

#### References

1. Normtvorchist i pravoutvorennia. [Norm-making and law-making]. Retrieved from: <http://ftplec.nlu.edu.ua> [in Ukrainian].
2. Skakun, O. F. (2009). *Teoriia prava i derzhavy [Theory of law and the state]*. Pidruch. 520. [in Ukrainian].

3. Voronina, I. M. (2015). *Aksiologichnyi aspekt normotvorchoi diialnosti. [Axiological aspect of normative activity]*. Retrieved from: <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/law/11may2015/02.pdf> [in Ukrainian].
4. Chichkan, M. V. (2016). *Suchasni tendentsii udoskonalennia pravovoho rehuliuвання sotsialnoho zakhystu osib z invalidnistiu v Ukraini [Modern trends in improving the legal regulation of social protection of persons with disabilities in Ukraine]*. Retrieved from <https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/118.pdf> [in Ukrainian].
5. Perehudova, T. V. (2015). *Instytutsionalne zabezpechennia realizatsii prav invalidiv: dosvid rozvynenykh krain svitu ta stan v Ukraini [Institutional support for the realization of the rights of disabled people: the experience of the developed countries of the world and the situation in Ukraine]*. Retrieved from <https://economics.net.ua/files/archive/2015/No4/41-51.pdf> [in Ukrainian].
6. Minka, T. P. & Herasimchuk, S. S. (2022). *Administratyvno-pravove rehuliuвання prav osib z invalidnistiu: suchasnyi stan ta shliakhy udoskonalennia. [Administrative and legal regulation of the rights of persons with disabilities: current state and ways of improvement]*. Retrieved from <http://www.legalposition.umsf.in.ua/archive/2022/4/11.pdf> [in Ukrainian].
7. Smyrnova, I.I., & Medvedeva, T.A., & Serohina, O.V. (2020). *Doslidzhennia problem sotsialnoho zakhystu liudei z invalidnistiu. [Study of problems of social protection of people with disabilities]*. Retrieved from: <https://cutt.ly/kweXpwTY> [in Ukrainian].
8. Perehudova, T. V. (2015). *Instytutsionalne zabezpechennia realizatsii prav invalidiv: dosvid rozvynenykh krain ta stan v Ukraini. [Institutional support for the realization of the rights of disabled people: the experience of developed countries and the situation in Ukraine]*. Retrieved from: <https://economics.net.ua/files/archive/2015/No4/41-51.pdf> [in Ukrainian].
9. *Pro osnovy sotsialnoi zakhyshchenosti osib z invalidnistiu v Ukraini. (2022, October 18) [On the basics of social protection of persons with disabilities in Ukraine]. Zakon Ukrainy № 2682-IX. Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12. [in Ukrainian]*.
10. Kandyba S. (2020). *Poniattia administratyvno-pravovoho zakhystu osib z invalidnistiu v Ukraini. [The concept of administrative and legal protection of persons with disabilities in Ukraine.]*. Retrieved from: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/1/19.pdf> [in Ukrainian].
11. Sobol, Ye. (2017). *Zakhyst prav i svobod invalidiv cherez pryzmu realizatsii liudynotsentrystskoho pidkhodu v diialnosti orhaniv publichnoi vlady. [Protection of the rights and freedoms of the disabled through the prism of the implementation of a human-centered approach in the activities of public authorities]*. Retrieved from: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/4/25.pdf> [in Ukrainian].
12. *Pro zatverdzhennia Natsionalnoho planu dii z realizatsii Konventsii pro prava osib z invalidnistiu na period do 2025 roku. (2021, April 7). [On the approval of the National Action Plan for the Implementation of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the period until 2025]. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 285-r. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2021-%D1%80#Text [in Ukrainian]*.

Стаття надійшла до редакції 25.05.2023