

.....

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.7

**А. В. Артеменко**

аспірант кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИОКРЕМЛЕННЯ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ ЯК СОЦІАЛЬНО НЕЗАХИЩЕНИХ ВЕРСТ НАСЕЛЕННЯ

*У даній науковій статті акцентовано увагу на проблемних питаннях виокремлення окремих категорій населення як соціально незахищених верст населення. Наведено сучасні концепції щодо виокремлення моделей інвалідності. Звернуто увагу на проблемах життєдіяльності таких соціально незахищених верст населення, як: учасники бойових дій, пенсіонери, діти, сексуальні меншини, фінансово незабезпечені особи тощо.*

**Ключові слова:** адміністративно-правовий захист, соціально незахищені верстви населення, соціальний захист, соціальне забезпечення, заходи соціального захисту.

**Постановка проблеми.** ХХІ століття є століттям масштабних політичних реформ, геополітичних перетворень, періодом об'єднання та, водночас, періодом протистоянь держав. Зазначені перетворення в більшій мірі впливають на якісні показники життя населення, що, на жаль, не завжди має позитивне значення. Так, наприклад, у процесі здійснення АТО на сході України в декілька десятків разів збільшилася кількість соціально незахищених осіб. Якість життя населення міжнародним співтовариством визнано одним із головних показників, що характеризують розвиток країн і народів. При цьому слід відзначити, що якісні показники впливають не лише на економічну складову частину буття, але й на зміни в соціально-культурній, політичній, духовній сферах. Пошук нових шляхів економічного розвитку призвів до усвідомлення, що тільки якість життя може найбільшою мірою висловлювати мету світової спільноти, оскільки людство стоїть на порозі переходу в нову цивілізацію – «цивілізацію якості». Запо-

рукою даної сентенції є підвищення рівня добробуту кожного індивіда та всього суспільства в цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання досліджуваної проблематики були предметом дослідження М.П. Гурковського, О.М. Добрава, Т.В. Мехтієва, Ю.М. Мільшина, В.О. Спасенко, А.Л. Правдюка, С.С. Савченко.

**Метою статті** є акцентування проблемних питань виокремлення окремих категорій населення як соціально незахищених верст населення.

**Виклад основного матеріалу.** Дискусія щодо визначення розуміння категорії «соціально незахищена верста населення» виникла в результаті активізації інвалідності в Сполучених Штатах та Сполученому Королівстві в 1970-х роках, котра заперечувала, що медична концепція інвалідності повинна панувати в сприйнятті та дискурсі про людей з інвалідністю. Дебати про належну термінологію продовжуються в громадах з обмеженими можливостями та в академічній сфері досліджень інвалідності. У деяких країнах закон вимагає, щоб інвалідність була за-

документована медичним працівником, щоб оцінити кваліфікацію для допомоги з інвалідності.

Р. Донован відзначає, що соціальна модель інвалідності розглядає «інвалідність» як соціально створену проблему та питання повної інтеграції окремих осіб у суспільство. У цій моделі інвалідність не є атрибутом особистості, а скоріше складним набором умов, створених соціальним середовищем. Управління проблемою вимагає соціальних дій, і колективна відповідальність суспільства – створити суспільство, в якому обмеження для людей з обмеженими можливостями є мінімальними. Інвалідність як культурна, так і ідеологічна у творінні. Відповідно до соціальної моделі рівний доступ для когось із порушеннями / інвалідністю є проблемою прав людини [1].

Т. Шекспір визначає, що соціальна модель інвалідності піддається критиці. Визнаючи важливість соціальної моделі, підкреслюючи відповідальність суспільства, вчені, включаючи Тома Шекспіра, вказують на межі моделі та закликають до необхідності створення нової моделі, яка дозволить подолати дихотомію «медичний або соціальний» [2].

Р. Маллон та Н. Едвард визначають, що соціальне спорудження інвалідності – це думка про те, що інвалідність будується соціальними очікуваннями та інституціями, а не біологічними відмінностями. Висвітлення того, як суспільство та інститути будують інвалідність, є одним з основних напрямків цієї ідеї [3].

З початку 1970-х років соціологи, зокрема Еліот Фрідсон, почали стверджувати, що теорія маркування та соціальна девіантність може бути застосована до досліджень інвалідності. Це призвело до створення соціальної конструкції теорії інвалідності. Соціальне побудова інвалідності – це ідея про те, що інвалідність будується як соціальна відповідь на відхилення від норми. Медицина є творцем соціальної ролі хворих і інвалідів. Медичні фахівці та установи, які володіють досвідом у галузі охорони здоров'я, мають можливість визначати здоров'я, фізичні та психічні норми. Коли особа має функцію, яка створює збитки, або функція є не пов-

ною чи обмеженою щодо досягнення соціального визначення здоров'я, така особа позначається як особа з інвалідністю. Однак у даному випадку інвалідність не визначається фізичними особливостями тіла, а відхиленням від соціальної конвенції здоров'я [4].

Отже, медична модель уявлення інвалідності про те, що інвалідність є порушенням, обмеженням або неповнотою, є неправильною. Тобто інвалідність – це лише різниця в індивідуальному з того, що вважається «нормальним» у суспільстві. Відмінність цього «індивідуального» і надає можливість відносити осіб з інвалідністю до категорії соціально незахищених верств населення, що потребують спеціального захисту з боку публічної адміністрації.

Проект Pew Global Attitudes 2002, проведений дослідницьким центром Pew Research, показав, що в кожній із західноєвропейських країн більшість людей вважає, що гомосексуальність повинна бути прийнята суспільством, тоді як більшість росіян, поляків та українців не погоджуються з такими висновками [5].

Євробарометр у 2006 році, який проводив опитування понад 30 тисяч осіб із кожної країни Європейського Союзу, показав розбіжність думок серед тодішніх 27 держав-членів із питання про одностатеві шлюби. Більша частина підтримки була отримана в Нідерландах (82%), Швеції (71%), Данії (69%), Бельгії (62%), Люксембурзі (58%), Іспанії (56%), Фінляндії (54%), Німеччині (52%) та Чехії (52%). Усі інші країни ЄС мали підтримку нижче 50%: Греція (15%), Литва (17%), Польща (17%), Угорщина (18%) [6].

У квітні 2014 року опитування громадської думки Центром досліджень громадської думки показало Польщі (CBOS), що 70% поляків вважають, що сексуальна активність одностатевої діяльності є морально неприйнятною, тоді як лише 22% вважають, що це є морально прийнятним [7].

Таким чином, можемо відзначити, що з роками ставлення до сексуальних меншин змінюється в бік покращення, більшість людей починають із розумінням ставитись до них. З даних, що наведені в таблиці 2,

ми можемо стверджувати, що не в усіх країнах світу таку соціально незахищену верству населення, як сексуальні меншини, сприймає закон. Отже, нерівність перед законом, несприйняття суспільством, обмеження прав наділяє публічну адміністрацію правом із більшою увагою ставитись до захисту цієї верстви населення.

Специфічною категорією соціально незахищених осіб є емігранти, особи, що стали жертвою расизму, сектизму або іншої форми дискримінації; мігранти та біженці.

У багатьох випадках мігранти добре інтегровані в економіку та суспільство країни призначення. Тим не менше, ті, хто працює в неформальному секторі та ті, хто перебуває в нерегулярних ситуаціях, часто є одними з найбільш уразливих. Необхідно розробити підхід до прав людини для глобального управління міграцією, щоб забезпечити захист прав людини всіх мігрантів та їх сімей.

Питання, пов'язані із здійсненням економічних, соціальних та культурних прав, особливо важливі для багатьох мігрантів. Дуже часто вони стикаються із суворою дискримінацією в житлово-комунальному, освітньому, медичному, робочому та соціальному забезпеченні. Закони, що розрізняють іноземців, а також програми та політику, які не відповідають їхнім специфічним потребам та вразливим місцям, часто призводять до того, що мігранти та їхні сім'ї не можуть отримати доступ до базових послуг або тільки в змозі робити це на рівні, який не відповідає міжнародним нормам прав людини. Для мігрантів, які перебувають у нестабільній ситуації, їх вразливість ускладнюється, оскільки доступ до засобів правового захисту часто недоступний через їх статус.

У Росії і на Україні дослідження показали, що 10%-15% дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, здійснюють суїцид до досягнення вісімнадцятирічного віку. Ці дослідження також показують, що 60% дівчаток стають повіями, а 70% хлопчиків стають запеклими злочинцями [8].

Отже, «майбутнє» людства зростає в жахливих умовах. Статистичні дані невтішні. Виключно публічна адміністрація,

в тому числі й соціальний захист вказаної верстви населення, в змозі зробити необхідне – захистити майбутнє дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування через нормативно-правове регулювання адміністративно-правового захисту, контроль та нагляд із боку публічної адміністрації.

Ми стикаємося з безліччю ситуацій і фаз в нашому житті. Деякі з них позитивні, усталені і приносять нам радість, у той час як інші важкі, навіть складні. Вчені зазначають про деякі ознаки, що вказують про настання важкої життєвої ситуації: неадекватність алгоритмів звичного соціальної поведінки; порушення поточної соціальної діяльності; невизначеність перспектив розвитку подій; виникнення нової системи вимог до суб'єкта, виникнення стресових станів людини [9]. Тобто це ситуація, за якої настає соціальна нестабільність, як кризова (фінансова), невизначена (в часі) і критична (для особи). У таких важких ситуаціях вкрай необхідна допомога публічної адміністрації, спрямована на захист людини або цілої сім'ї.

Таким чином, аналіз чинного законодавства і правозастосовчої практики показує, що змістовно поняття «соціально незахищені категорії громадян» включає групи населення, які в силу віку, стану здоров'я тощо не в змозі забезпечити собі (своїм сім'ям) гідний рівень матеріального добробуту. У цьому сенсі поняття соціально незахищені категорії громадян ідентично поняттю незаможних громадян (у соціологічній і політологічній літературі – «бідних»). У новітніх дослідженнях категорії бідні і незаможні розцінюються як синоніми.

Так, в Українському законодавстві використовується формулювання «малозабезпечена сім'я» як сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї [10]. Тобто це сім'я, яка тимчасово опинилась у складній життєвій ситуації. Але при цьому жоден закон або нормативно-правовий акт органів виконавчої влади не надає визначення та трактування малозабезпеченої особи. Так, під час призначення субсидій на оплату житлово-комунальних

послуг виходять із розміру прожиткового мінімуму для однієї працездатної особи, що станом на 01.01.2018 року становить 1762,00 грн. [11]. Не завжди в скрутному становищі опиняється сім'я, але й одинокі особи, яких законодавством не можна ідентифікувати за ознаками соціально незахищеної особи, однак їх можна віднести до осіб у стані нужденності (в разі якщо дохід відповідної особи становить менше, ніж прожитковий мінімум на одну працездатну особу у відповідному періоді). Незалежно від соціального статусу, особливих заслуг перед державою, статі, віку, наявності роботи або дітей, стану здоров'я така особа повинна отримувати захист із боку публічної адміністрації. Така ситуація може виникнути в разі втрати годувальника або низького рівня професійної підготовки тощо. І лише поняття скрутного становища (постійного чи тимчасового) повинно надавати гарантії захисту публічною адміністрацією як особі, що є соціально незахищеною.

У Кодексі штату Вірджинія (США) надано досить змістовне тлумачення мало-забезпеченої особи: це людина, яка веде домашнє господарство з валовим річним доходом, який дорівнює або є меншим за 125% від визначеного стандарту бідності, що прийнятий федеральним агентством для визначення межі бідності [12].

У цілому з огляду на викладене можемо зробити висновок, що до мало-забезпечених осіб та мало-забезпечених сімей можна віднести тих, чий середній дохід на одну особу нижчий за величину прожиткового мінімуму, встановленого законодавцем. Отже, мало-забезпечені сім'ї та особи відносяться до соціально незахищених верств населення, які, таким чином, являють собою збірне поняття і яке визначається в сукупності різних норм законодавства.

Не лише низький дохід сім'ї є критерієм, за яким таку сім'ю чи особу можна віднести до соціально незахищених верств населення. ВІЛ-інфіковані люди та їх сім'ї; особи, які мають соматичні (тілесні) чи психічні захворювання або інвалідність; залежні від алкоголю, наркотиків та їхні родини; особи, що порушили закон і були за це покарані; бездомні особи; особи із

затримками розвитку (інваліди розвитку) та їхні родини – всі ці категорії також відносяться до соціально незахищених верств населення в силу обставин, що сталися в їх житті, через фактори, що негативно впливають на їх суспільний розвиток.

Також до соціально незахищених верств населення ми можемо віднести подружні пари, які мають серйозні подружні конфлікти; родини, в яких є проблеми дитячої занедбаності; гомосексуалістів, лесбіянок, транссексуали, бісексуали (далі – сексуальні меншини), які мають особисті або сімейні проблеми; родини, в яких є сексуальні або фізичні зловживання стосовно дитини або одного з партнерів; родини, в яких дитину виховує лише один із батьків та в яких мають місце серйозні конфлікти; вагітні дівчата-підлітки.

У звіті, зробленому Робочою групою з питань домашнього насильства в Квинсленді 1988 року, зазначено, що 90 відсотків дітей, присутніх у будинках, де здійснювалось насильство, стали свідками такого насильства, що вчинені проти їх матері [13]. У дослідженні, проведеному Австралійським криміналістичним інститутом, 15 відсотків опитаних молодих людей зазнали насильства в сім'ї та 32 відсотки молодих людей знали когось, хто зазнав домашнього насильства [14].

Законои про домашнє насильство залежать від країни. Хоча це зазвичай заборонено в західному світі, але дозволено в багатьох країнах, що розвиваються. Наприклад, у 2010 році Верховний Суд Об'єднаних Арабських Еміратів визнав, що чоловік має право фізично дисциплінувати свою дружину та дітей, якщо він не залишає фізичних знаків [15]. Соціальна прийнятність домашнього насильства також відрізняється по країнам. Хоча в більшості розвинених країн домашнє насильство вважається неприйнятним для більшості людей, у багатьох регіонах світу погляди різні: за даними опитування ЮНІСЕФ, відсоток жінок у віці 15-49 років, які вважають, що чоловік був правий в нападі або побитті його дружини за певних обставин, становить, наприклад: 90% в Афганістані та Йордані, 87% в Малі, 86% у Гвінеї та Тіморі-Лешті, 81% у Лаосі та 80% в

Центральноафриканській Республіці [16]. Відмова від бажання чоловіка є загальною причиною, яка дається для обґрунтування насильства в країнах, що розвиваються: наприклад, 62,4% жінок у Таджикистані виправдовують чоловіка, який б'є їх, якщо дружина виходить, не говорячи про це чоловікові; 68% – якщо вона сперечається з ним; 47,9% – якщо вона відмовляється займатися сексом із ним [17].

Ще однією категорією осіб, яку, на нашу думку, варто віднести до соціально-незахищених верст населення, є занедбані діти – це діти, за якими не доглядають їх сім'ї, родичі, друзі та які потребують допомоги державних та соціальних установ. Вони можуть бути фізично забутими: залишені одними, не належним чином годуватись або одягатись, ніколи не мити і змушені жити в брудних умовах. Вони можуть бути психологічно занедбані: ззовні вони добре виглядають, але ніколи не отримують любові чи уваги своїх батьків або опікунів.

Особливе місце в системі соціально незахищених осіб займають лесбійки, геї, бісексуали та транссексуали. В Європі 15 з 25 країн, які легалізували одностатевий шлюб у всьому світі, знаходяться в Європі; ще тринадцять європейських країн легалізували громадянські об'єднання або інші форми визнання одностатевих пар. Швейцарія розглядає законодавство щодо введення одностатєвого шлюбу. Словенія провела референдум для легалізації одностатєвих шлюбів у грудні 2015 року, які не досягли успіху. У липні 2017 року Мальта та Німеччина прийняли закони про одностатєві шлюби, які вступили в силу через пару місяців. Одностатєвий шлюб буде правовим в Австрії з 2019 року. Вірменія та Естонія є єдиними в Європі країнами, які визнають законно здійснені одностатєві шлюби за кордоном, але не реєструють їх. Конституції Вірменії, Болгарії, Хорватії, Грузії, Угорщини, Латвії, Молдови, Чорногорії, Польщі, Сербії, Словаччини та України визнають шлюб лише як об'єднання одного чоловіка та однієї жінки [18].

**Висновки.** Отже, на підставі вищевикладеного, вважаємо, що соціально незахищені верстви населення можна класифікувати таким чином: 1) залежно від

тривалості статусу: тимчасовими – громадяни, які можуть втратити цей статус за умови зникнення чинника, що призвів до його набуття (особи, які тимчасово втратили працездатність; малозабезпечені особи та сім'ї; подружні пари, які мають серйозні подружні конфлікти; особи, що мають наркотичну або алкогольну залежність та інші); постійні – особи, що після набуття статусу соціально незахищених громадян не втрачають його (пенсіонери; особи з інвалідністю; ВІЛ-інфіковані особи; особи, що втратили годувальника; діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування; сексуальні меншини та інші); 2) залежно від фізіологічних особливостей: - непрацездатні особи (особи, що тимчасово тратили працездатність; особи з інвалідністю, що не мають змоги працювати через фізичні вади; особи, що мають психічні і психологічні проблеми; особи що визнані недієздатними); - працездатні особи (особи, що через низький кваліфікаційний рівень не мають змоги працевлаштуватись; особи, що опинились у скрутному життєвому становищі тощо); 3) залежно від життєвих поглядів: - особи, що відчують себе вільно в суспільстві (мають однакові погляди з більшістю соціуму); - особи, що стикаються з осудом (пригнічення через релігійні, сексуальні уподобання); 4) залежно від місця проживання: - особи, що є корінними жителями (ті, хто народились, навчались та проживають в одній країні); - особи, що змінили місце проживання (особи, що через певні обставини змінили країну свого проживання).

### Список використаної літератури:

1. Донован Річ. Глобальна економіка інвалідності. Повернення в інвалідність. URL: [http://www.returnondisability.com/pdf-docs/The\\_Global\\_Economics\\_of\\_Disability\\_2012.pdf](http://www.returnondisability.com/pdf-docs/The_Global_Economics_of_Disability_2012.pdf).
2. Шекспір Т Соціальна модель інвалідності: застаріла ідеологія? // Дослідження в галузі соціальних наук та інвалідності. 2001. 340 с.
3. Маллон Рон, Залта, Едвард Н. Натуралістичні підходи до соціального будівництва. 01.01.2014. URL: <https://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/social-construction-naturalistic/>.

4. Фрейдсон Е. Професія медицини: вивчення соціології прикладних знань. Harper and Row Inc. С. 205–210.
5. Асамблея WILFREDO CARABALLO, Штат Нью Джерсі. Перегляд шлюбних законів; створення об'єднань громадян. URL: [http://www.njleg.state.nj.us/2006/Bills/A4000/3787\\_I1.PDF](http://www.njleg.state.nj.us/2006/Bills/A4000/3787_I1.PDF).
6. Глобальний монітор: опитування та дослідження. Вісім країн ЄС повертаються до одностатевих шлюбів 24.12.2006 р. URL: <https://web.archive.org/web/20080905233521/http://www.angus-reid.com/polls/index.cfm/fuseaction/viewItem/itemID/14203>.
7. Релігія та моральні правила. Варшава, лютий 2014. URL: [https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_015\\_14.PDF](https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_015_14.PDF).
8. Дослідження про сиріт. URL: <http://www.hopefororphansoftheworld.org/default.aspx?id=30>.
9. Парсонс. Т. Про структуру соціальної дії. М.: Академічний проект, 2002. 880 с.
10. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>.
11. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 р. № 2246-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.
12. Кодекс штату Вірджинія. URL: [https://definedterm.com/low\\_income\\_person](https://definedterm.com/low_income_person).
13. Вплив домашнього насильства на дітей та молодь. URL: <http://www.domesticviolence.com.au/pages/impact-of-domestic-violence-children-and-young-people.php>.
14. Національне дослідження з питань ставлення молоді та досвіду домашнього насильства 2000 року. URL: <https://catalogue.nla.gov.au/Record/2699959>.
15. CNN Wire Staff (19 жовтня 2010 р.). Суд в ОАЕ говорить про побиття дружини, дитини, якщо не залишилося жодних слідів. cnn.com. CNN Архівовано з оригіналу 25 березня 2012 р. Отримано 24 січня 2014 р. URL: [http://articles.cnn.com/2010-10-19/world/uae.court.ruling\\_1\\_islamic-law-sharia-law-ruling?\\_s=PM:WORLD](http://articles.cnn.com/2010-10-19/world/uae.court.ruling_1_islamic-law-sharia-law-ruling?_s=PM:WORLD).
16. Захист дітей: Статистика по країнам – моніторинг стану дітей та жінок. URL: [https://web.archive.org/web/20140704112113/http://www.childinfo.org/attitudes\\_data.php](https://web.archive.org/web/20140704112113/http://www.childinfo.org/attitudes_data.php).
17. Державний комітет статистики Республіки Таджикистан (2007 р.). Таджикиський багатостадійний огляд показників 2005 року. Остаточний звіт. URL: [http://www.childinfo.org/files/MICS3\\_Tajikistan\\_FinalReport\\_2005\\_Eng.pdf](http://www.childinfo.org/files/MICS3_Tajikistan_FinalReport_2005_Eng.pdf).
18. ILGA-Europe Рейтинг країн. URL: <https://rainbow-europe.org/country-ranking>.

#### **Артеменко А. В. Проблемные вопросы выделения отдельных категорий населения как социально незащищенных слоев населения**

*В данной научной статье акцентировано внимание на проблемных вопросах выделения отдельных категорий населения как социально незащищенных слоев населения. Приведены современные концепции относительно выделения моделей инвалидности. Обращено внимание на проблемы жизнедеятельности таких социально незащищенных слоев населения, как участники боевых действий, пенсионеры, дети, сексуальные меньшинства, финансово необеспеченные лица и тому подобное.*

**Ключевые слова:** административно-правовая защита, социально незащищенные слои населения, социальная защита, социальное обеспечение, меры социальной защиты.

#### **Artemenko A. Problematic issues of isolating certain categories of the population as socially unprotected versts of the population**

*In this scientific article attention is focused on problematic issues of the selection of separate categories of the population as socially unprotected versts of the population. Modern concepts concerning the selection of disability models are presented. The attention is paid to the problems of the life of such socially vulnerable versts of the population as: participants in combat operations, pensioners, children, sexual minorities, financially deprived persons, and others like that.*

**Key words:** administrative-legal protection, socially unprotected layers of population, social protection, social security, measures of social protection.