

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ІНВАЛІДІВ

У статті розглянуто окремі елементи адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів. Зазначено, що ратифікація Україною Конвенції про права інвалідів та Факультативного протоколу до неї зобов'язала державу забезпечувати й заохочувати повну реалізацію прав людини й основоположних свобод інвалідів без будь-якої дискримінації за ознакою інвалідності. Узагальнено погляди науковців, правозахисних організацій щодо недоліків нормативно-правового регулювання. Проаналізовано погляди науковців стосовно складових адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації стосовно реалізації та захисту прав інвалідів, надано авторське бачення поняття "правове регулювання діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів".

Ключові слова: інвалід, особа з обмеженими вадами розвитку, публічна адміністрація, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

У період формування громадянського суспільства та правової держави, що ґрунтується на гуманістичних традиціях європейської спільноти, пріоритетного значення набувають дослідження вчених-юристів, спрямовані на впровадження в повсякденну діяльність публічної адміністрації правових норм щодо забезпечення прав і свобод інвалідів та їх гарантій.

Ратифікація Україною Конвенції про права інвалідів та Факультативного протоколу до неї зобов'язала державу забезпечувати й заохочувати повну реалізацію всіх прав людини й основоположних свобод усіма інвалідами без будь-якої дискримінації за ознакою інвалідності [1]. Міжнародні зобов'язання вимагають від урядів забезпечувати захист соціально-економічних прав інвалідів, незважаючи на кордони. Проте, на жаль, суб'єкти публічної адміністрації та правозахисні організації не так активно займаються проблемами нерівності, а також дискримінації на підставі особливостей адміністративно-правового статусу інвалідів.

У нашому суспільстві існують давно усталені стереотипи ставлення до інвалідів як до "неповноцінних" людей, що виявляється не тільки в реалізації їх прав і обов'язків щодо їх освітнього та матеріального рівня, а й переноситься у сферу права, стає причиною правової дискримінації з боку суб'єктів публічної адміністрації. Такі порушення виявляються в забезпеченні права інвалідів на засоби реабілітації, транспорт, санаторно-курортне лікування, компенсації за невикористання зазначеного виду лікування, доступність інфраструктури, пільговий проїзд; встановленні та зміні

групи інвалідності; реалізації права на освіту, зайнятість, працю, медичне обслуговування, підприємницьку діяльність; наданні пільг в оплаті за комунальні послуги; наданні кредитних послуг, юридичного захисту в суді, прокуратурі, органах публічної влади; призначенні та зміні соціальної допомоги. Нормативно-правові акти, які були прийняті за часів незалежності України, переважно мають декларативний характер, без вироблення відповідних складових механізму адміністративно-правового регулювання. Належним чином не відпрацьований механізм проведення громадського обговорення нормативно-правових актів з питань діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів. У зв'язку із цим ускладнюється реалізація норм права в усіх формах її прояву щодо дотримання, виконання, використання, застосування нормативно-правових актів. Неузгоджені основні вимоги до його організації та розгляду узагальнених пропозицій (зауважень) громадських організацій інвалідів і внесення відповідних обґрунтованих змін до проектних нормативно-правових актів.

З метою виконання загальних зобов'язань, визначених у Конвенції, була розроблена Державна цільова програма "Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів" на період до 2020 року від 1 серпня 2012 р. № 706 [2], спрямована на вдосконалення діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації прав і задоволення потреб інвалідів нарівні з іншими громадянами, поліпшення умов їх життєдіяльності. Стрижневим вектором національного плану дій щодо реалізації та захисту прав інвалідів стало

приведення національного законодавства у відповідність з Конвенцією та вживання всіх належних заходів, зокрема законодавчих, для зміни чи скасування чинних законів, постанов, звичаїв та підвалин, які є дискримінаційними стосовно інвалідів. У зв'язку із цим ключового значення набувають правові форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які пов'язані із встановленням і застосуванням норм права й характеризують спосіб вираження відповідних дій, спрямованих на реалізацію та забезпечення прав інвалідів.

Метою статті є дослідження правового регулювання діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів загалом; визначення проблемних аспектів у правотворчій і правозастосовній діяльності зазначених суб'єктів адміністративного права та вдосконалення понятійно-категоріального апарату.

У найбільш загальному вигляді під правовим регулюванням у довідковій та енциклопедичній літературі розуміють упорядкування суспільних відносин, здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток. Юридична енциклопедія тлумачить правове регулювання як один з основних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства, держави [3, с. 40]. Науковці під правовим регулюванням розуміють здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [4, с. 165]. Водночас учені вважають, що правове регулювання здійснюється державою шляхом застосування правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо) – це цілеспрямований вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, пов'язаний із встановленням конкретних прав і обов'язків їх суб'єктів. Аналізуючи зазначені погляди на тлумачення поняття правового регулювання, слід зазначити, що за його допомогою держава справляє правовий вплив на суспільні відносини, першоосновою якого є захист прав і свобод людини. Так, С.В. Пасічніченко зазначає, що адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів – це цілеспрямований, планомірний та корегувальний вплив держави на суспільні відносини у сфері набуття, здійснення та захисту прав інвалідів, межі та сутність яких зумовлені їх міжгалузевим характером, що полягає в організації ефективної діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, самоврядних інституцій та громадських організацій інвалідів у здійсненні державної політики щодо інвалідів [5, с. 102]. Аналізуючи це поняття, слід зазначити, що нормативно-правове регу-

лювання захисту інвалідів спрямоване на отримання відповідної мети, створення поетапного правового підґрунтя та поступового його корегування залежно від труднощів правового, економічного, соціального, інформаційного характеру, що виникають. При цьому автор зосередився лише на окремих суб'єктах адміністративного права, залишаючи осторонь інші органи публічної адміністрації, які безпосередньо до системи органів виконавчої влади не належать, однак є активними учасниками адміністративних правовідносин, оскільки виконують покладені на них обов'язки й реалізують надані їм права у сфері публічної адміністрації. Таким чином, правове регулювання діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів слід розуміти як урегульовану всією системою правових норм, закріплених у нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах та інших формах права, діяльність органів, наділених властивостями публічної влади, основою діяльності яких є здійснення цілеспрямованого публічно-владного впливу на суспільні відносини у сфері забезпечення прав і свобод інвалідів з метою їх упорядкування, закріплення, реалізації, гарантування, охорони та розвитку.

Удосконалення та упорядкування правового регулювання діяльності публічної адміністрації сприяє реалізації та захисту прав і свобод інвалідів у цій сфері, розвитку нових відносин між ними, про що свідчать прийняті останніми роками численні нормативно-правові акти, які забезпечують юридичне оформлення процесів удосконалення організації та діяльності зазначених суб'єктів.

Так, у ст. 3 Конституції України зазначено: "Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [6]. Тобто пріоритетне значення, за конституційними положеннями, відводиться саме діяльності публічної адміністрації в галузі забезпечення прав і свобод людини загалом та інвалідів зокрема. Поряд з цим, закріплюються рівні права і свободи кожного незалежно від статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, за мовними та іншими ознаками, до яких можна зарахувати різні фізіологічні та інші дефекти, за якими встановлюється група інвалідності. Відповідно, Конституція України закріплює права та свободи інвалідів нарівні з іншими громадянами.

Конституція України закріпила всі необхідні правові передумови участі публічної адміністрації в реалізації та захисті прав і свобод інвалідів стосовно їх соціального забезпечення, надання безоплатного житла або за доступну для них плату, створення достатнього життєвого рівня, охорони здо-

ров'я, надання медичної допомоги та медичного страхування й інших прав, закріплених у Конституції України. Незрозумілим є лише той факт, як зазначають науковці, що держава обмежується у створенні державних гарантій реалізації прав та їх охорони лише для громадян України, таким чином, не зрозумілим залишається створення відповідних умов для інших категорій, які, наприклад, тимчасово перебувають на території України, а також інвалідів з числа іноземців, осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні, та осіб, яких визнано біженцями чи особами, котрі потребують додаткового захисту. Крім того, Закони України "Про реабілітацію інвалідів в Україні", "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" у своїх нормах деталізують державний та громадський захист зазначеної категорії громадян.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення поняття "інвалід" застосовується у випадках обмеження накладення певних видів адміністративних стягнень стосовно зазначеної категорії громадян, а саме: позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватись до осіб, які користуються цими засобами в зв'язку з інвалідністю (ст. 30); громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи (ст. 30¹); адміністративний арешт не може застосовуватись до інвалідів першої і другої груп (ст. 32) [7]. Поряд з цим передбачено відповідальність за: невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів та своєчасної подачі звіту до Фонду соціального захисту інвалідів (ст. 188¹); неподання відомостей про всіх військовозобов'язаних і призовників, визнаних інвалідами незалежно від групи інвалідності (ст. 211¹); порушення посадовими особами підприємств, установ, організацій, фізичними особами – підприємцями, які використовують найману працю, фізичними особами, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю, порядку використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності (165⁴) [7]. Поряд із цим слід зазначити, що окремо в межах Кодексу детально не закріплена відповідальність за порушення прав та свобод інвалідів. Певним чином паралельно з ним у сфері правозастосування ч. 2. ст. 2 Кодексу діють: Закони України "Про реабілітацію інвалідів в Україні", "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні", "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності" тощо. Створюється враження, що права і свободи інвалідів охороняються КпАП ніби побічно. Уже сьогодні в окрему главу можна виключити адміністративні правопорушення, що посягають на соціаль-

ні, економічні, трудові, житлові, політичні та інші права і свободи інвалідів.

Розглядаючи положення Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" (далі – Закон), слід акцентувати увагу на таких напрямках діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які спрямовані саме на соціальний захист прав і свобод інвалідів. По-перше, з метою уникнення зловживань з боку суб'єктів публічної адміністрації їх правотворчі органи при прийнятті відповідних рішень стосовно інвалідів повинні залучати (за їх зверненням) представників громадських організацій інвалідів. Водночас ця стаття не визначає їх правовий статус при прийнятті відповідних правових актів, ці представники, якщо і залучаються, то це відбувається ситуативно, без урахування відповідних поглядів представників громадськості та за відсутності відповідного економічного підґрунтя й механізму правозастосування новоприйнятих норм. Зазначені питання потребують детального урегулювання з наданням можливості залученим представникам громадських організацій надавати нормотворчі пропозиції, які значною мірою впливатимуть на зміст майбутніх нормативних актів.

По-друге, відповідно до ст. 4 Закону, діяльність публічної адміністрації виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення прав і можливостей інвалідів нарівні з іншими громадянами. Створення зазначених умов виявляється в такому: виявленні, усуненні перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб, у тому числі стосовно доступу до об'єктів громадського та цивільного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, транспорту, інформації й зв'язку, а також з урахуванням індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, фізичної культури й спорту; охороні здоров'я; соціальному захисті; забезпеченні виконання індивідуальної програми реабілітації інвалідів; наданні пристосованого житла; сприянні громадській діяльності [8]. Фактично зазначені напрями діяльності публічної адміністрації охоплюють усі сфери життєдіяльності інвалідів, деталізуються у відповідних програмах з реалізації державної політики щодо інвалідів. Проте виникають суттєві помилки в правозастосуванні норм зазначеного Закону, відсутній належний контроль з боку відповідних органів державної влади, який покладається на них відповідно до ст. 9 Закону. Так, в Альтернативному звіті правозахисних громадських організацій наголошено на відсутності відомчого контролю за виконанням нормативних актів та внесених до них змін відповідно до стандартів Конвенції про права інвалідів [9, с. 406].

Проаналізуємо зазначені зобов'язання з погляду їх практичного впровадження в життєдіяльність інваліда на прикладі урегулювання працевлаштування інвалідів. Відповідно до розділу IV Закону, підприємства, установи й організації за рахунок коштів Фонду соціального захисту інвалідів або за рішенням місцевої ради за рахунок власних коштів, у разі необхідності, створюють спеціальні робочі місця для працевлаштування інвалідів, здійснюючи для цього адаптацію основного й додаткового обладнання, технічного оснащення і пристосування тощо з урахуванням обмежених можливостей інваліда, визначених у висновку медико-соціальної експертизи. Закріпленій відповідний порядок працевлаштування, просування, переведення та звільнення інвалідів, який, поряд із зазначеним Законом, регламентується Кодексом України про охорону праці, Законом України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" від 5 лютого 1993 р. № 2998-XII [10], норми якого спрямовані на підтримку працевлаштування молоді з інвалідністю. Політика держави спрямована на працевлаштування інвалідів шляхом імперативного нав'язування підприємствам, установам, організаціям необхідності виконання квоти для працевлаштування інвалідів у розмірі чотирьох відсотків середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік, у разі невиконання якої сплачують відповідним відділенням Фонду соціального захисту інвалідів адміністративно-господарські санкції. При цьому підприємство повинно, як правило, за власний рахунок створити відповідні умови праці під кожного інваліда (позики, дотації з урахуванням фінансування для створення робочого місця інваліду отримуються за рішенням відповідного суб'єкта публічної адміністрації), зареєструватися у відповідному відділенні Фонду соціального захисту інвалідів, подавати звіт про зайнятість і працевлаштування інвалідів, піддаватися нагляду та контролю з боку публічної адміністрації. У зв'язку із цим складається ситуація працевлаштування інвалідів, у кращому разі, III групи, підставою для встановлення якої є помірної важкості функціональні порушення в організмі, зумовлені захворюванням, наслідками травм або вродженими вадами, що призвели до помірно вираженого обмеження життєдіяльності особи, в тому числі її працездатності, але потребують соціальної допомоги й соціального захисту та для яких [11], як правило, не потрібне створення суттєвих додаткових умов праці. Навіть до територіальних органів Державної служби зайнятості підприємства, установи та організації надають відповідні заявки на вакансії тільки для інвалідів III групи з метою виконання встановленої квоти щодо працевлаштування інвалідів. У зв'язку із цим пропонуємо встано-

вити норматив робочих місць для працевлаштування інвалідів у розмірі чотирьох відсотків середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік, який повинен бути пропорційно заповнений інвалідами I і II (2%) та III (2%) груп. Наприклад, на підприємстві зі 150 штатними працівниками 2% працівників повинні бути інваліди III групи (тобто 3 особи) та 2% – інваліди I та II груп (також 3 особи). Зазначене відсоткове відношення має обчислюватися з урахуванням висновку медико-соціальної експертної комісії, специфіки функціонування підприємства, установи, організації. Водночас додатково необхідно передбачити реалізацію методу заохочення для підприємств, установ та організацій, які використовують найману працю інвалідів, шляхом створення відповідних моральних і матеріальних заходів їх стимулювання до правомірної поведінки (податкові пільги, додаткове фінансове стимулювання у вигляді дотацій, поширення позитивної громадської думки з використанням ЗМІ на правах соціальної реклами) тощо.

Висновки. Таким чином, діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів регулює велика кількість нормативно-правових актів, які не скоординовані між собою, мають несистемний характер та певним чином дублюють правові норми, суперечать один одному. Крім того, нормотворчість у сфері реалізації та захисту прав інвалідів суб'єктами владних повноважень характеризується високою динамічністю, впровадженням міжнародних стандартів та зарубіжної практики, частою появою нових норм, що ускладнює зміст і структуру наявного правового масиву некодифікованих нормативно-правових актів. У зв'язку із цим пропонуємо упорядкувати чинне законодавство та вдосконалити його зміст, структуру з урахуванням оновлених поглядів науковців на сутність діяльності публічної адміністрації, яка повинна бути спрямована на повну реалізацію у сфері публічно-правових відносин прав і свобод інвалідів та дієвий захист цих прав і свобод у разі їх порушення з боку державних органів і їх посадових осіб. Важливим кроком у вирішенні наявних проблем має стати прийняття запропонованих законопроектів "Про права та свободи інвалідів", "Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав та свобод інвалідів".

Список використаної літератури

1. Про ратифікацію Конвенції ООН про права інвалідів : Закон України від 16 грудня 2009 р. № 1767-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 9. – Ст. 77.
2. Державна цільова програма "Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів" на період до

- 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 р. № 706.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5: П–С. – 2002. – 702 с.
 4. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П.М. Рабінович. – 9-те вид., зі змінами. – Львів : Край, 2007. – 192 с.
 5. Пасічніченко С.В. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів / С.В. Пасічніченко // Часопис Київського університету права – 2010. – № 3. – С. 102–105.
 6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 7. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
 8. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21 березня 1991 р. № 875-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 21. – Ст. 252.
 9. Права людини в Україні – 2012. Доповідь правозахисних організацій / за ред. Є.Ю. Захарова // Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Х. : Права людини, 2013. – 560 с.
 10. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні : Закон України від 5 лютого 1993 р. № 2998-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 16. – Ст. 167.
 11. Питання медико-соціальної експертизи : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1317.

Стаття надійшла до редакції 15.01.2014.

Соболь Е.Ю. Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної адміністрації по реалізації і захисту прав і свобод інвалідів

В статті розглянуті окремі елементи адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації по реалізації і захисту прав і свобод інвалідів. Зазначено, що ратифікація Україною Конвенції о правах інвалідів і Факультативного протокола до неї зобов'язує державу забезпечувати і поощряти повну реалізацію прав людини і основопологаючих свобод інвалідів без будь-якої дискримінації по признаку інвалідності. Загальною тенденцією є наукових працівників, правозахисних організацій, стосовно недоліків нормативно-правового регулювання. Проаналізовані погляди наукових працівників стосовно складових адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації по реалізації і захисту прав інвалідів, наведено авторське бачення поняття "правове регулювання діяльності публічної адміністрації по реалізації і захисту прав і свобод інвалідів".

Ключевые слова: інвалід, людина з обмеженими фізичними можливостями, публічна адміністрація, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Sable Y. The Administrative Law Adjusting of Activity of Public Administration is in Relation to Realization and Defence of Rights and Freedoms of Invalids

In the article the separate elements of the administrative law adjusting of activity of public administration are considered in relation to realization and defence of rights and freedoms of invalids. It is marked that ratification of Convention Ukraine about rights for invalids and Optional protocol to it obliged the states to provide and encourage complete realization of human rights and fundamental freedoms of invalids without any discrimination on the sign of disability. Generalized looks of research workers, legal advocacy organization, in relation to failings normatively legal adjusting. The looks of research workers are analysed relatively constituents of the administrative law adjusting of activity of public administration in relation to realization and protect of rights for invalids, author vision of concept "legal adjusting of activity of public administration in relation to realization and defence of rights and freedoms of invalids is exposed". Certainly, that an improvement and arrangement of the legal adjusting of activity of public administration is instrumental in realization and protect of rights and freedoms of invalids, development of new mutual relations, between them, to what the accepted testify the last years calculation normatively legal acts which provide legal registration of processes of improvement of organization and activity of the indicated subjects. The constituents of social protected of invalids are analysed, through the analysis of the Law of Ukraine provisions "About bases of social protected of invalids in Ukraine". The grounded necessity of approving offered bills is "About rights and freedoms of invalids", "About activity of public administration in relation to realization and defence of rights and freedoms of invalids".

Key words: disabled person with limited disabilities, public administration, the executive authorities, local self-government.