

4. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.
5. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.М. Писаренко. – Одеса, 2006. – 20 с.
6. Пояснювальна записка до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.12 р. №11472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893).
7. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
9. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – С. 168–170.
10. Школик А.М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації / А.М. Школик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stattionline.org.ua/pravo>.
11. Ющик О.І. Галузі та інститути правової системи: (Міфи і реальність) / О.І. Ющик. – К. : Ориони, 2002. – 112 с.
12. Kodeks postępowania administracyjnego. P.1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://kodeks.ws/postepowania\\_administracyjnego/tekst.htm](http://kodeks.ws/postepowania_administracyjnego/tekst.htm).
13. Polacek R., McDaid, D. Fernandez. Study on social services of general interest. Final report, European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels, Belgium, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7688&langId=en>.

**ПАРОВИШНИК О. В.,**  
аспірант кафедри адміністративного  
права та адміністративної діяльності  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.95-056.26

#### ДО ПИТАННЯ ПРО УПОВНОВАЖЕНОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання питань, пов'язаних із діяльністю Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. Розглянуто та проаналізовано проблеми, що виникають при здійсненні Уповноваженим покладених на нього функцій, і запропоновано можливі шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** інвалід, особа з обмеженими можливостями, Уповноважений Президента України, права інвалідів, забезпечення прав інвалідів.

Статья посвящена исследованию административно-правового регулирования вопросов, связанных с деятельностью Уполномоченного Президента Украины по правам людей с инвалидностью. Рассмотрены и проанализированы проблемы, возникающие при осуществлении Уполномоченным возложенных на него функций, и предложены возможные пути их решения.

**Ключевые слова:** инвалид, человек с ограниченными возможностями, Уполномоченный Президента Украины, права инвалидов, обеспечения прав инвалидов.



The article is dedicated to research of administrative law regulation of questions connected with activity of the President Commissioner of Ukraine in the disabled people rights. The author considered and analyzed the problems encountered during the implementation by the Commissioner of his functions and suggests possible solutions.

**Key words:** *disabled, people with disabilities, the Commissioner of the President of Ukraine, disability rights, the rights of disabled people.*

**Вступ.** Не викликає сумнівів, що забезпечення прав і свобод людини є однією з головних цілей будь-якого цивілізованого суспільства. Повною мірою це може стосуватися й тієї категорії осіб, яка потребує особливої уваги у зв'язку з тим, що їх можливості існування дещо обмежені наявністю вад фізичного або психічного характеру. Окремі аспекти наявних у цій сфері проблем розглядалися в працях вітчизняних та іноземних науковців різних галузей права, у тому числі й адміністративного права, зокрема в працях В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, Д. Горохова, Л. Грицаєнко, Н. Нижник та ін. При цьому питання, пов'язані з діяльністю Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, належно не висвітлені. Певною мірою це пов'язано з тією обставиною, що такий інститут є новим для нашої держави і його становлення й розвиток слід вважати одним із важливих питань удосконалення державної політики у сфері забезпечення прав людини та громадянина.

**Постановка завдання.** Завданням статті є розгляд актуальних питань адміністративно-правового регулювання діяльності Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю; висвітлення й аналіз проблем, що виникають при здійсненні ним своїх повноважень щодо забезпечення реалізації та захисту прав і свобод осіб з особливими потребами.

**Результати дослідження.** Однією із найбільш дієвих інституцій, що забезпечує дотримання прав людини та громадянина, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. При цьому, враховуючи особливості існування в суспільстві такої категорії громадян, як особи з обмеженими можливостями, в Україні діє також й інститут Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. З огляду на значущість його діяльності для забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб з особливими потребами, звернімо увагу на окремі аспекти, які, на нашу думку, можуть суттєво підвищити ефективність його роботи щодо забезпечення належної реалізації та захисту прав інвалідів в Україні.

З метою забезпечення належних умов для реалізації громадянських, соціальних, економічних і культурних прав і законних інтересів людей з інвалідністю, у тому числі тих, які отримали інвалідність у зоні проведення антитерористичної операції, інвалідів війни, недопущення їх дискримінації, виховання поваги до особливостей таких людей, визнаючи пріоритетність міжнародних стандартів з інтеграції людей з інвалідністю в життя суспільства, враховуючи вимоги Конвенції ООН про права інвалідів і відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Президентом України підписано Указ «Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю» від 1 грудня 2014 р. № 902/2014 [1]. Цим Указом було затверджено Положення про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, у якому визначені основні завдання, права й деякі організаційні аспекти діяльності Уповноваженого.

Розглянемо детальніше основні завдання Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, а саме: звернімо увагу на пп. 1 п. 3 зазначеного вище Указу Президента України, де одним із таких завдань визначається моніторинг додержання в Україні прав і законних інтересів людей з інвалідністю, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері, унесення в установленому порядку Президентом України пропозицій щодо припинення, усунення, запобігання обмеженню та порушенню прав і законних інтересів людей з інвалідністю [1].

Як справедливо зазначає Н. Нижник, в Україні тема правового моніторингу є достатньо новою й не апробованою. Моніторинг використовується під час аналізу широкого кола правовідносин і застосовується в різних юридичних сферах, про що свідчать численні визначення цього поняття. Загалом його результати дають змогу отримати необхідну інформацію для комплексного аналізу системи законодавства та вироблення пропозицій щодо його вдосконалення. Об'єктами такого моніторингу можуть бути закони або інші нормативні акти; стан дотримання прав людини (за сферами або певних категорій суб'єктів); функціонування гілок влади в аспекті права [2, с. 51].



Зазначимо, що правовий моніторинг спрямований на створення ефективного механізму правотворчості й реалізації його результатів – нормативних правових актів, і відображає суспільні потреби [3, с. 30]. Варто також зазначити, що в юридичній літературі думки вчених і практиків щодо визначення правового моніторингу різняться. Так, наприклад, Є. Довженко визначає правовий моніторинг як діяльність, що здійснюється в межах конституційних повноважень органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями та полягає у збиранні, аналізі й узагальненні інформації про стан законодавства, практики його застосування, а її метою є виявлення їхньої відповідності прогнозованому результату правового регулювання [4]. Деякі вчені визначають правовий моніторинг як елемент процесу розвитку права, який бере свій початок від стадії зародження ідеї правового врегулювання суспільних відносин до прийняття, реалізації нормативно-правового акта, аналізу результатів його дії та їх застосування у процесі вдосконалення чинного законодавства [5, с. 24]. Отже, визначення моніторингу в його класичному розумінні як одного із завдань Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю фактично ставить останнього у становище пасивного спостерігача.

На відміну від моніторингу, державний контроль передбачає аналіз об'єктивної та достовірної інформації щодо ситуації у відповідній сфері (системі); перевірку стану виконання управлінських рішень, покладених завдань і визначених нормативних приписів; нагляд за дотриманням норм і відповідних стандартів [6, с. 5].

Загалом контроль прийнято розглядати як основний засіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Контроль – одна з найважливіших функцій, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, поставленими перед нею; виявити недоліки й помилки в роботі та запобігти їм; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, поставленим перед ним [7, с. 121].

Контроль надає можливість отримувати об'єктивну інформацію про фактичний стан справ у конкретній сфері, стан виконання законів і державної дисципліни, хід виконання відповідних рішень та рекомендацій і вживати оперативних заходів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать установленим державою нормам. Контроль – це функція і процес здійснення контрольної влади, місією якої є не тільки діяння, спрямовані на отримання й осмислення інформації щодо суспільних відносин, а й відповідні процеси щодо запровадження, збереження, зміни та спрямування певного режиму суспільних відносин [8].

Предметом державного контролю є процеси і явища дійсності, які потрібно розглядати з погляду їхньої можливої невідповідності окресленим цілям, програмам, правовим нормам, а також різнобічним інтересам суспільства і його суб'єктів. Кінцевою метою контролю, на думку Л. Грицаєнка, є забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, що досягається за допомогою організаційно-правових засобів. У сукупності вони становлять способи забезпечення законності й дисципліни [9, с. 35].

Деякі науковці визначають контроль як функцію держави та суспільства, їх інститутів і структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оцінних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій, особистим виконанням, дотриманням законодавства й різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління [10, с. 288].

На думку В. Соловйова, саме моніторинг ефективності законодавства є методом здійснення державного контролю, він забезпечує законність і правопорядок шляхом виявлення небажаних наслідків дії закону або порушення закону, вироблення найбільш ефективних способів їх усунення, а також формування пропозицій щодо застосування заходів впливу на порушників закону [11]. Погоджуючись з позицією В. Соловйова, що моніторинг є невід'ємною складовою контролю, тобто співвідноситься з останнім як частка з цілим, зазначимо, що водночас він не дозволяє повною мірою реалізувати відповідний потенціал правового впливу. Тому вважаємо за доцільне відкоригувати положення пп. 1 п. 3 Указу Президента України «Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю» та передбачити як одне із завдань Уповноваженого здійснення не моніторингу, а саме контролю за додержанням в Україні прав і законних інтересів людей з інвалідністю й виконанням Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері.

Серед основних завдань Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю також виділяється участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з питань захисту прав



і законних інтересів людей з інвалідністю, забезпечення умов для реалізації їх громадянських, соціальних, економічних та культурних прав, недопущення дискримінації й забезпечення рівних можливостей для людей з інвалідністю в усіх сферах суспільного життя, поваги до особливостей інвалідів і визнання їх як компонента людської різноманітності [1]. Але забезпечувати зазначені умови й можливості можна лише за наявності певних важелів, якщо їх немає, таке положення має суто декларативний характер. Враховуючи це, доцільно додати до зазначеного Положення конкретні важелі впливу Уповноваженого для належного виконання покладених на нього функцій. Також вважаємо, що для забезпечення ефективної діяльності Уповноваженого необхідно деталізувати й передбачити можливості використання ним арсеналу певних правових засобів, які дали б йому змогу не тільки виявляти порушення прав інвалідів, а й активно впливати на ситуацію з метою їх відновлення. Знову-таки, окремо слід передбачити й повноваження щодо запобігання порушенням прав інвалідів.

Відносно права Уповноваженого, визначеного в пп. 1 п. 4 зазначеного вище Указу Президента України, що стосується права запитувати й одержувати від структурних підрозділів Адміністрації Президента України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування необхідні інформацію, документи, матеріали [1], зазначимо, що доцільним є внесення до цього положення уточнення, яке торкається невідкладного одержання інформації, документів, матеріалів і прийому керівниками вище зазначених органів з питань, що стосуються діяльності Уповноваженого щодо забезпечення прав інвалідів.

Також своїй належній деталізації та відповідного закріплення потребують і питання процедурного забезпечення діяльності Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. Зокрема, у пп. 2 п. 4 Указу Президента України закріплено право Уповноваженого на порушення питання щодо залучення в разі потреби до опрацювання окремих питань представників державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, а також експертів, учених і фахівців [1]. При цьому варто закріпити обов'язок розгляду такого звернення безпосередньо керівниками органів, об'єднань і служб, до яких надійшов запит, і зобов'язати їх надавати вмотивовану відповідь у разі неможливості такого роду залучення.

Більш імперативного характеру, на нашу думку, повинна отримати й редакція пп. 5 п. 4 Указу Президента України № 902/2014, а саме: право на звернення до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо вжиття заходів реагування на факти порушень законодавства, а також стосовно сприяння у вирішенні питань, зарахованих до компетенції Уповноваженого [1]. В наявному вигляді ця можливість Уповноваженого має досить декларативний характер. Вважаємо, що у випадках реагування на факти порушення законодавства право Уповноваженого повинно полягати в унесенні офіційного подання про факт порушення прав інвалідів, де потрібно зазначити причину й умови таких порушень та обов'язковість їх усунення в чітко визначений термін. Само собою зрозуміло, що при наданні Уповноваженому такого права виникає питання про відповідальність за невиконання заходів щодо законних вимог Уповноваженого. З огляду на це можливо доповнити ст. 188-40 Кодексу України про адміністративні правопорушення й викласти її в такій редакції: «Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю або їх представників тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Своїй належній процедурній регламентації потребує й питання щодо створення консультативної ради з питань захисту прав людей з інвалідністю, про яку йдеться мова в п. 6 зазначеного вище Указу Президента України. Вважаємо, що слід розробити та прийняти відповідне положення про таку консультативну раду, де будуть регламентовані питання щодо порядку створення, складу, роботи та процедурного оформлення ходу й результатів її діяльності.

З огляду на важливість питань, які охоплюються діяльністю Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, доцільно було б звернути увагу на окремі організаційні аспекти. Насамперед це торкається вирішення питання про створення окремого підрозділу, який забезпечуватиме діяльність Уповноваженого, та закріплення положення щодо роботи такого підрозділу. На нашу думку, у структурі цього підрозділу варто передбачити наявність представників





Уповноваженого з визначенням їх відповідного статусу. Також для забезпечення ефективної діяльності Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю доцільно було б передбачити й можливість надання такого статусу регіональним представникам Уповноваженого, наприклад, членам громадських організацій, які займаються питаннями забезпечення прав інвалідів, або покладання таких функцій на одного з працівників Департаменту соціального захисту населення, що функціонує при обласних державних адміністраціях.

Вважаємо також доцільним закріпити обов'язок Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю кожного року звітувати перед Президентом України про стан дотримання прав і свобод інвалідів в Україні. Це можливо шляхом закріплення положення про те, що протягом першого кварталу кожного року Уповноважений подає Президенту України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод інвалідів в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, їх посадовими і службовими особами й надає конкретні пропозиції щодо усунення та запобігання випадкам порушення прав і свобод осіб з інвалідністю.

**Висновки.** Зазначене вище дає змогу зробити висновок про те, що роль Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю є вкрай важливою для належного забезпечення прав і свобод людей з обмеженими можливостями. При цьому окремі важливі аспекти діяльності Уповноваженого потребують свого належного осмислення, це у свою чергу надасть можливість удосконалити адміністративно-правове регулювання діяльності такої важливої державної інституції. Для забезпечення більшої ефективності роботи Уповноваженого щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів в Україні доцільно звернути увагу на пропозиції, сформульовані вище, й удосконалити нормативно-правову базу, яка регламентує діяльність Уповноваженого в цій сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю : Указ Президента України від 1 грудня 2014 р. № 902/2014 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 47. – Ст. 2023.
2. Нижник Н.Р. Правовий моніторинг як необхідна складова законотворчого процесу / Н.Р. Нижник // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2014. – № 2 (29). – С. 50–54.
3. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция и организация / Д.Б. Горохов, Е.И. Спектор, М.Е. Глазкова // Журнал Российского права. – М., 2007. – № 5. – С. 25–38.
4. Довженко Є.В. Поняття та завдання правового моніторингу / Є.В. Довженко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/user/Downloads/Upsal\\_2012\\_10\\_115.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Upsal_2012_10_115.pdf).
5. Нижник Н. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні / Н. Нижник, І. Гуменюк, О. Муза // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 4 (75). – С. 21–29.
6. Андрійко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика / О.Ф. Андрійко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 390 с.
7. Волошенко І.В. Державний нагляд і контроль як гарантії права громадян на екологічну безпеку / І.В. Волошенко // Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». – 2012. – № 1. – С. 119–130.
8. Михайлов В.М. Державний контроль у соціальній державі / В.М. Михайлов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/6/05.pdf>.
9. Грицаєнко Л. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення / Л. Грицаєнко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 34–38.
10. Сухінін Д. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / Д. Сухінін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – № 3 (14). – С. 283–294.
11. Соловійов В.М. Законність як елемент моніторингу ефективності законодавства / В.М. Соловійов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/arpu/2009-2/doc/5/04.pdf>.

