

Список використаних джерел:

1. Глушко Є.В. Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є.В. Глушко ; Ун-т сучасних знань. – Київ, 2015. – 248 с.
2. Конституція України : офіц. текст прийнятий на 5 сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. (зі зм. і доп.). – К. : Парламентське видавництво, 2002. – 72 с.
3. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики. Роз'яснення Міністерства юстиції України від 26.08.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0059323-11>.
4. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1443091534119044>.
5. Григорян О.О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/20121/txts/12GOOPIA.pdf>.

СОБОЛЬ Є. Ю.,

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри правознавства
(Кіровоградський державний
педагогічний університет
імені Володимира Винниченка)

УДК 354.84:368.416

УПОРЯДКУВАННЯ ПРАВОВИХ ОСНОВ ЗАХИЩЕНОСТІ ІНВАЛІДІВ ШЛЯХОМ КОДИФІКАЦІЇ

У статті обґрунтовано необхідність здійснення кодифікації адміністративно-правових норм щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів. Визначено авторське бачення пропонуємого Закону України «Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів».

Ключові слова: інвалід, особа з обмеженими вадами розвитку, кодифікація, систематизація.

В статье обоснована необходимость осуществления кодификации административно-правовых норм по реализации и защите прав и свобод инвалидов. Определено авторское видение предлагаемого Закона Украины «О деятельности публичной администрации по реализации и защите прав и свобод инвалидов».

Ключевые слова: инвалид, человек с ограниченными пороками развития, кодификация, систематизация.

The paper emphasizes the need for codification of administrative law to implement and protect the rights and freedoms of persons with disabilities. Determined author vision proponuyemoho Law of Ukraine «On public administration activities to promote and protect the rights and freedoms of persons with disabilities».

Key words: disabled, handicapped defects, codification, systematization.



Вступ. Радянське суспільство ґрунтувалося на формулі сприйняття людей з інвалідністю крізь призму негативних стереотипів, вважаючи їх непрацездатними, неспроможними, неповноправними, систематично фіксуючи відхилення в їхньому здоров'ї, що віддзеркалювалось у закріпленні відповідних положень у законодавстві, яке базувалося на медичній моделі. Перехідний період від медичної концепції інвалідності до соціальної став поштовхом для багатьох державних процесів, які створили умови для нового, більш цивілізованого ставлення до прав та свобод інвалідів. Сьогодні стрижневим положенням національної доктрини України поетапно стає всебічна інтеграція осіб з інвалідністю в суспільне життя, ставлення до них як до повноправних членів суспільства, що мають рівні права з іншими громадянами країни. Зміна акцентів у трактуванні концепції інвалідності зумовлює необхідність забезпечення комплексного підходу до трансформації чинного законодавства, посилення контролю за його дотриманням, зміною менталітету в ставленні суспільства до проблеми інвалідності. Вагомим кроком у цьому напрямі стала ратифікація Конвенції про права інвалідів, яка відбулася 16 грудня 2009 року. Цю подію можна вважати початком переломного періоду, що характеризується докорінними змінами в поглядах і підходах до проблем інвалідності через трансформацію складових частин правовідносин, в яких інвалід стає рівноправним суб'єктом, а не об'єктом права.

Постановка завдання. Мета статті – обґрунтувати необхідність здійснення кодифікації адміністративно-правових норм щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів.

Результати дослідження. Наведені чинники зумовили численні зміни нормативно-правових актів, на яких базується формування та реалізація державної політики щодо осіб з інвалідністю. Однак у своїй більшості положення цих нормативних актів залишаються переважно декларативними, не забезпеченими матеріальними ресурсами та механізмами державного впровадження.

За цих умов особливої гостроти набули фундаментальні проблеми у розумінні інвалідності, пов'язані з новими поглядами на місце інвалідів у суспільному житті, зумовленими відступом від традиційних підходів до інвалідності, впливом міжнародних стандартів, які базувалися на задоволенні потреб інвалідів відповідно до пріоритетного людиноцентристського підходу. Усе викладене вплинуло на необхідність приведення законодавства України, що регулювало питання інвалідності, у відповідність до вимог Конвенції ООН про права інвалідів, а також здійснення його систематизації. Необхідність систематизації законодавства зумовлена також накопиченням значної кількості різних актів, норми яких регламентують діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів, кількість яких, за офіційними даними, сягнула понад дві тисячі.

Наукове підґрунтя дослідження склали праці таких вітчизняних та зарубіжних фахівців з адміністративного права та процесу, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, З.С. Гладун, І.П. Голосніченко, Р. А. Калужний, Д.П. Калайнов, Є.В. Курінний, Ю.Д. Кунєв, Д.М. Лук'янець, О.І. Миколенко, Н. Р. Нижник, О. П. Рябченко, В.М. Селіванов, Д.В. Приймаченко, В.П. Петков, С.В. Петков, О.П. Рябченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та ін.

В адміністративно-правовому регулюванні діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів процеси систематизації повинні відбуватися найбільш швидкими темпами, що зумовлено необхідністю своєчасної трансформації адміністративно-правових відносин. Це пов'язано з внесенням численних змін до чинного законодавства: «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» – понад п'ятдесят; «Про реабілітацію інвалідів в Україні» – понад двадцять, а також наявністю великої кількості законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які деталізують окремі положення цих законодавчих актів.

У зв'язку із цим виникла нагальна необхідність систематизувати адміністративно-правові норми щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів, усунути колізії між законами, вивести на рівень закону правові норми, врегульовані підзаконними актами.

Щоб визначитися з межами систематизації, необхідно виявити, що саме підлягає систематизації. У межах предмета дослідження систематизацію варто розглядати як діяльність, спрямова-



ну на вибірку, впорядкування, узгодження з міжнародними стандартами та напрямом реформування за обраною людиноцентристською стратегією адміністративного законодавства, побудову його системи з метою створення єдиного зведеного акта [1, с. 16], яким може бути Закон України «Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів».

Основними результатами процесу систематизації під час побудови зазначеного законодавчого акта повинні стати визначення базових засад, які будуть стрижневим вектором у спрямуванні діяльності суб'єктів публічної адміністрації; упорядкування повноважень суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів через їх трансфер із законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів; запровадження до повноважень суб'єктів публічної адміністрації оновлених напрямів діяльності щодо реалізації та захисту конкретно визначених прав і свобод інвалідів (освіту, працю, доступність, охорону здоров'я тощо); розробка його більш інформаційно доступним, зручним для використання; виявлення та усунення колізій.

З метою упорядкування адміністративно-правових норм і дотримання цих ключових вимог у запропонованому законодавчому акті слід використати одну з основних форм систематизації законодавства – кодифікацію.

На сьогодні ми можемо констатувати значний інтерес законодавця до проблематики приведення національного законодавства у відповідність до Конвенції ООН про права та свободи інвалідів. Підтвердженням цього є сукупність різнофракційних законопроектів щодо удосконалення законодавства: проект Закону «Про освіту осіб з обмеженими можливостями здоров'я (спеціальну освіту)» від 19.04.2013 № 2885 (Комітет з питань науки і освіти О. Фельдман, О. Волков, І. Шаров); проект Закону «Про державну систему установ соціальної реабілітації дітей-інвалідів з патологіями психічного стану та опорно-рухового апарату» від 28.12.2006 № 2845 (Г.А. Савосін, Ю.Г. Зубко); проект Закону «Про соціальний захист та реабілітацію осіб, що постраждали від терористичного акту або диверсії» від 19.09.2012 № 11236 (Комітет з питань соціальної політики та праці – К. Лук'янова); проект Закону «Про державну соціальну допомогу інвалідам І групи по зору» від 07.03.2008 № 2200 (М.Я. Волинець); проект Закону «Про основи соціального захисту інвалідів» (В.І. Коновалюк); проект Закону «Про посилення соціального захисту інвалідів в Україні» від 19.04.2013 № 2888 (А.М. Вітів, Е.В. Леонов); проект Закону «Про соціальне обслуговування громадян похилого віку та інвалідів» від 10.07.2002 № 208 (О. Волков).

Окрім того, можна перерахувати численні законодавчі ініціативи, які здійснюються Комітетом у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, Комітетом із питань соціальної політики та праці, Комітетом із питань європейської інтеграції, що спрямовані на адаптацію національного законодавства до Конвенції ООН про права інвалідів, проте більшість із них проходять лише проектну стадію. Значна частина законодавчих ініціатив напрацьована з урахуванням досвіду громадських організацій інвалідів, дослідження даних громадських моніторингов, спрямованих на покращання ситуації з дотримання прав та свобод інвалідів.

З огляду на викладене слушною видається думка В.Ю. Стеценка, що саме адміністративному праву, як уже зазначалося раніше, повинна належати провідна роль у врегулюванні суспільних відносин, що виникають у досліджуваному напрямі. Підсумком такого аналізу природно має стати побудова моделі проекту базового закону [3, с. 268], яким повинен стати запропонований Закон України «Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів».

Під час створення цього кодифікаційного акта слід відійти від стандартних форм кодифікації, на чому, зокрема, акцентує Д.М. Лук'янець, стверджуючи, що системні зв'язки можна організувати й іншим способом – через створення єдиних засад реалізації таких норм, тобто створення відповідних принципів, які й будуть відігравати роль зв'язків між всіма нормами, що регламентують досліджуваний напрям, хоча й містяться вони в різних нормативних актах.

Систематизацію, побудовану на такому способі створення системних зв'язків, можна умовно назвати «концептуальною кодифікацією» [4, с. 261], яка, з погляду С.В. Петкова, по-



винна співвідноситися з математичним фрактальним підходом [5, с. 304], тобто всі елементи концепції взаємопов'язані між собою і доповнюють один одного, водночас поглиблюючи і розкриваючи з різних боків сутність зазначеної ідеї, спрямованої на реалізацію та захист прав і свобод інвалідів.

Така кодифікація повинна бути спрямована на вироблення стабільної юридичної конструкції діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка має базуватися на загальних принципах реалізації та захисту прав і свобод інвалідів, закріплених у Конвенції ООН про права інвалідів та інших міжнародних законодавчих актах.

Основою цієї кодифікаційної діяльності можуть бути положення Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [6], прийнятого в 1991 році. Положення цього нормативно-правового акта, як зазначає В.Л. Костюк, систематично вдосконалюються та деталізуються підзаконними нормативними актами, що в комплексі послаблює гарантії захисту прав інвалідів; ускладнює механізми реалізації особами з інвалідністю своїх прав; спростовує державний нагляд і громадський контроль за їх дотриманням. З огляду на викладене та керуючись ст.ст. 46, 92 Конституції України, він пропонує розробити й ухвалити на базі Конвенції ООН про права інвалідів єдиний законодавчий акт із питань прав інвалідів [7, с. 4], яким, на нашу думку, має бути Закон України «Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів».

Запропонований законодавчий акт повинен мати таку структуру. Розділ I. Загальні положення. Розділ II. Напрями діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів. Розділ III. Взаємодія суб'єктів публічної адміністрації з некомерційними організаціями з питань реалізації та захисту прав і свобод інвалідів. Розділ IV. Відповідальність органів публічної адміністрації за порушення прав і свобод інвалідів.

У преамбулі слід визначити правові засади організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Окреслити стратегічні напрями діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів шляхом забезпечення рівних можливостей для їх участі в соціально-економічному та культурному житті держави, а також активізації співпраці з громадськими об'єднаннями інвалідів. Забезпечити створення необхідних умов, які дають можливість інвалідам ефективно реалізовувати права та свободи людини і громадянина та вести повноцінний спосіб життя, згідно з індивідуальними можливостями, здібностями і інтересами. Підвищити рівень поінформованості населення про особливі потреби інвалідів, формування поваги до їх прав, особистості та гідності.

Формуючи загальні положення запропонованого законодавчого акта, слід виходити з його мети, яка має бути спрямована, на відміну від чинних законодавчих актів, на публічно-сервісний характер діяльності публічної адміністрації. Таким чином, метою цього Закону є правове забезпечення діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і задоволення потреб інвалідів нарівні з іншими громадянами, поліпшення умов їх життєдіяльності, згідно з національним законодавством та міжнародними стандартами.

У межах запропонованого законопроекту слід більш детально визначити правові засоби діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямовані на реалізацію та захист прав і свобод інвалідів. Так, у межах реалізації права на доступ до соціальної інфраструктури повинна стати така конструктивна модель: місце проживання – транспортна інфраструктура – соціальна інфраструктура – місце проживання.

Висновки. Таким чином, аналіз досвіду розвинутих країн світу засвідчив неефективність пасивної державної політики, спрямованої на реалізацію та захист прав і свобод інвалідів, яка формується здебільшого на основі правового закріплення компенсаційних витрат – пенсій, грошової допомоги, пільг, компенсацій тощо. Стрижневим вектором у перетворенні моделі інвалідності з медичної на соціальну (правозахисну), що визначає пріоритетний напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації, є спрямування її на реалізацію інвалідами всіх прав й основоположних свобод людини без будь-якої дискримінації за ознакою інвалідності. Одним із шляхів реалізації цього напрямку діяльності суб'єктів публіч-



ної адміністрації стало впровадження оновленої ідеології їх функціонування, побудованої на гармонізації відносин між публічною владою і людиною, що позначилося на необхідності реформування чинного законодавства на кшталт законодавства, що гарантує реалізацію прав і задоволення потреб інвалідів нарівні з іншими громадянам. Таким нормативно-правовим актом має стати запропонований Закон України «Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів».

Список використаних джерел:

1. Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / А.І. Граціанов. – К., 2004. – С. 16.
2. Курінний Є.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу / Є.В. Курінний // Адміністративне право і процес. – № 2(4). – 2013. – С. 6.
3. Стеценко В.Ю. Адміністративно-правове забезпечення запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування : дис. ... доктора юридичних наук : 12.00.07 / В.Ю. Стеценко. – Х., 2010. – С. 268.
4. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності : концептуальні засади та проблеми право реалізації : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Д.М. Лук'янець. – К., 2007. – С. 261.
5. Петков С.В. Теорія адміністративного права / С.В. Петков. – К. : КНТ, 2014. – 304 с.
6. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
7. Костюк В.Л. Конвенція ООН про права інвалідів у контексті розвитку національного законодавства: науково-правовий аспект / В.Л. Костюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 1(9). – С. 4.

