

КОНДРАТЕНКО В. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права
(Центральноукраїнський державний
педагогічний університет
імені Володимира Винниченка)

УДК 342.9

ЗАКОНОДАВЧІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У статті розглянуто нормативно-правовий механізм реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні, а також обґрунтовується необхідність вдосконалення змісту та структури відповідного законодавства з урахуванням нових поглядів науковців на сутність діяльності публічної влади.

Ключові слова: забезпечення прав і свобод, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, особи з інвалідністю, публічна влада.

В статье рассмотрен правовой механизм обеспечения прав и свобод лиц с инвалидностью со стороны органов власти в Украине, а также обосновывается необходимость совершенствования содержания и структуры соответствующего законодательства с учетом новых взглядов ученых на сущность деятельности публичной власти.

Ключевые слова: обеспечение прав и свобод, органы государственной власти, органы местного самоуправления, лица с инвалидностью, публичная власть.

In the article the normatively-legal mechanism of realization and protection of rights and freedoms of persons is considered with disability from the side of public and organs of local self-government authorities, and also the necessity of perfection of maintenance and structure of corresponding legislation is grounded taking into account the new looks of scientists to essence of activity of public power.

Key words: providing of rights and freedoms, public authorities, organs of local self-government, person with disability, public power.

Вступ. У період формування громадянського суспільства та правової держави пріоритетного значення набувають дослідження вчених-юристів, спрямовані на впровадження у повсякденну діяльність публічної влади правових норм, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод осіб з інвалідністю та їхніх 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 вказаної категорії осіб без будь-якої дискримінації.

Слід зауважити, що нормативно-правові акти, прийняті у період незалежності України, здебільшого мають декларативний характер, не містять відповідних складових механізму адміністративно-правового регулювання. Сьогодні належним чином не врегульовано законодавчий механізм проведення громадського обговорення нормативно-правових актів із питань діяльності органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав та свобод ін-



валідів. У зв'язку з цим ускладнюється реалізація норм права в усіх формах її прояву з питань дотримання, виконання, використання, застосування нормативно-правових актів. Також залишаються неузгодженими основні вимоги до організації та розгляду узагальнених пропозицій громадських організацій інвалідів для внесення відповідних обґрунтованих змін до проектних нормативно-правових актів.

Дослідження окремих питань щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю базується на наукових працях таких фахівців: О. В. Вашанова, А. М. Куца, О. Й. Лесько, Н. М. Митіна, С. В. Пасічніченко, А. А. Пухтецька, Є. Ю. Соболев, В. С. Тарасенко, А. Л. Терещенко, Л. П. Шумна, М. В. Чічкань та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правового механізму реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Результати дослідження. Удосконалення та впорядкування правового регулювання діяльності публічної влади сприяє реалізації та захисту прав та свобод інвалідів у цій сфері, розвитку нових взаємовідносин між ними, про що свідчать прийняті останніми роками численні нормативно-правові акти, які забезпечують юридичне оформлення процесів удосконалення організації та діяльності зазначених суб'єктів. Слід наголосити, що згадані правові акти складають певну систему, в якій можна виокремити: Конституцію України; Законодавчі акти України; постанови Верховної Ради України; укази і розпорядження Президента України; акти Кабінету Міністрів України; накази, інструкції керівників центральних органів виконавчої влади; акти місцевих державних адміністрацій; рішення органів місцевого самоврядування; нормативні накази керівників державних підприємств, об'єднань, установ і організацій; міжурядові угоди України з іншими державами і міжнародно-правові акти, ратифіковані і визнані нашою державою.

У ст. 3 Конституції України зазначається, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. У даному випадку пріоритетне значення за конституційними положеннями належить саме діяльності публічної адміністрації у частині забезпечення прав і свобод людини загалом та інвалідів зокрема. Водночас закріплюються рівні права і свободи кожного незалежно від статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, за мовними й іншими ознаками, до яких, мабуть, законодавець відносить різні фізіологічні й інші хвороби, 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 у реалізації та захисті прав та свобод інвалідів, насамперед у частині їхнього соціального забезпечення. На думку окремих науковців, держава обмежується у створенні державних гарантій щодо реалізації прав та їхньої охорони лише інвалідам, які є громадянами України, залишаючи осторонь створення відповідних умов для інших категорій, які, наприклад, тимчасово перебувають на території України, а також інвалідів з-поміж іноземців, осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні, та осіб, яких визнано біженцями чи особами, які 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.

Аналізуючи діяльність публічної влади, що регламентується низкою кодифікованих законодавчих актів, серед яких можна виокремити положення Кодексу законів про працю, вважаємо, що його норми опосередковано стосуються діяльності публічної адміністрації з питань сприяння працевлаштуванню інвалідів, вони лише визначають базисні соціальні стандарти працездатності зазначеної категорії осіб та створення для них відповідних умов праці.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення поняття «інвалід» застосовується у випадках обмеження накладення певних видів адміністративних стягнень щодо зазначеної категорії громадян, а саме: позбавлення права керування засобами транспорту не може



застосовуватись до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю; громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи; адміністративний арешт не може застосовуватись до інвалідів першої і другої груп [2]. Водночас передбачається відповідальність за: невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів та своєчасної подачі звіту до Фонду соціального захисту інвалідів; неподання відомостей про всіх військовозобов'язаних і призовників, визнаних інвалідами, незалежно від групи інвалідності; 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. Слід зазначити, що окремо у межах цього Кодексу детально не закріплена відповідальність за порушення прав та свобод інвалідів. Зазначені норми діють паралельно із Кодексом у частині правозастосування ч. 2 ст. 2 Кодексу: «Закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до цього Кодексу застосовуються безпосередньо», а саме 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 Кодексом України про адміністративні правопорушення побічно.

Сімейний кодекс України визначає сім'ю первинним та основним осередком суспільства [3], в якій член сім'ї – інвалід наділяється додатковими правами, свободами та гарантіями, серед яких можна виокремити: право на утримання того із подружжя, який є інвалідом; право на отримання аліментів у зв'язку з інвалідністю; право на утримання того з подружжя, з ким проживає дитина-інвалід; право на додаткові витрати дітей на батьків, які є інвалідами; право на можливість стягнення з дітей додаткових коштів на лікування батьків-інвалідів. Згаданий кодифікований акт визначає і їхній судовий захист.

Певний комплекс законодавчих актів визначає обмеження у застосуванні виняткових, екстраординарних засобів адміністративного припинення відносно осіб з явними ознаками інвалідності: Митний кодекс України [4] тощо. Відповідно до Кримінально-виконавчого кодексу України [5], засудженим інвалідам першої та другої груп надається безоплатно харчування, одяг, взуття, білизна і комунально-побутові послуги; дозволяється працювати з урахуванням висновку лікарської комісії колонії; на особовий рахунок нараховується не менш як п'ятдесят відсотків від місячного заробітку; інваліди першої групи у дисциплінарний ізолятор, карцер, приміщення камерного типу не поміщаються; мають в окремих випадках право на звільнення.

Аналізуючи положення Кодексу адміністративного судочинства України, а саме п. 4 ст. 18 зазначимо, що предметна підсудність адміністративних справ поширюється на всі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг тощо; на адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах зазначеної вище категорії [6]. Розгляд зазначених справ може здійснюватися у порядку скороченого провадження.

Розглядаючи положення Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» (далі – Закону) [7], слід акцентувати увагу на тих аспектах діяльності суб'єктів публічної влади, які спрямовані на реалізацію, соціальний захист прав та свобод осіб з інвалідністю. По-перше, з метою уникнення зловживань із боку владних суб'єктів, правотворчі органи при прийнятті відповідних рішень стосовно інвалідів повинні залучати представників громадських організацій інвалідів. Водночас згадана стаття не визначає їхній правовий статус при прийнятті відповідних правових актів. Слід наголосити, що залучення таких



представників відбувається ситуативно, часто не враховуються їхні погляди, не забезпечується відповідне економічне підґрунтя та механізм правозастосування новоприйнятих норм. Зазначені проблеми є нагальними та потребують вирішення. На нашу думку, необхідно розширити можливості представників громадських організацій стосовно надання нормотворчих пропозицій, які значною мірою будуть впливати на зміст майбутніх нормативних актів.

По-друге, органи місцевого самоврядування зобов'язані інформувати інвалідів про зміни і доповнення законодавства про соціальну захищеність інвалідів, проте в якій формі це повинно відбуватися не визначено.

По-третє, відповідно до ст. 4 Закону діяльність публічної влади виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення прав і можливостей інвалідів нарівні з іншими громадянами. Створення зазначених умов проявляється у: 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 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.

Аналізуючи положення Закону України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» слід наголосити, що він визначає право інвалідів, які не одержують пенсію та постійно проживають на території України, на державну соціальну допомогу. Закон визначає критерії, відповідно до яких суб'єкти публічної адміністрації визначають право, умови, розмір і порядок надання соціальної допомоги, а також умови за яких державна соціальна допомога на догляд не призначається [8, с. 40-43]. Серед осіб, що мають право на державну соціальну допомогу, виокремлено малозабезпечених осіб, які надалі мають право на отримання соціальної допомоги, яка обраховується у відсотковому відношенні до прожиткового мінімуму, крім інвалідів I групи, середньомісячний сукупний дохід яких не перевищує 115 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

До малозабезпечених осіб, що мають право на державну соціальну допомогу, належать особи, середньомісячний сукупний дохід яких за останні шість календарних місяців або два квартали, що передують місяцю звернення за призначенням допомоги, не перевищує прожиткового мінімуму, визначеного для осіб, які втратили працездатність. Тобто особа, дохід якої у зазначений проміжок часу перевищує прожитковий мінімум, не має права на соціальну допомогу.

Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [9] визначає стрижневі напрями державної політики України у сфері реабілітації інвалідів, серед яких можна виокремити: забезпечує координованість системи реабілітації, що реалізується через своєчасність, безперервність та комплексність відновлювальних заходів і методик, а також доступність технічних та інших засобів реабілітації і виробів медичного призначення, реабілітаційних послуг, гарантує матеріально-технічне, фінансове, кадрове і наукове забезпечення системи реабілітації; визначає умови для відновлення або здобуття трудових навичок, отримання освіти, професійної перепідготовки і працевлаштування з урахуванням функціональних можливостей осіб з інвалідністю; формулює вимоги до об'єктів соціальної інфраструктури й інформації для створення безперешкодного доступу до них інвалідів. Реалізація державної політики у сфері реабілітації інвалідів покладається на органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. Проте сьогодні існує низка проблем у створенні системи заходів, спрямованих на відновлення порушених або втрачених функцій організму за допомогою медичної, психолого-педагогічної, психологічної, фізичної, професійної, трудової, фізкультурно-спортивної, соціальної реабілітації інвалідів.

На порушення вимог Законів України «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про внесення змін до деяких законів України щодо прав інвалідів» Міністерство охорони здоров'я України не розробило Положення про порядок, умови та критерії встановлення ін-



валідності, яке Уряд мав затвердити до 01.07.2012 р. Це призвело до порушення прав дітей з високою мірою втрати здоров'я на отримання статусу дитини-інваліда підгрупи А, який забезпечує додаткові соціальні пільги.

Згідно з вимогами ст. 29 Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні», передбачено виплату грошової компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування представникам дітей-інвалідів у порядку і розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України. Водночас з 6 червня 2007 року і дотепер такий нормативно-правовий акт не розроблено, що фактично позбавляє можливості реалізувати фінансові компенсації держави на користь дітей-інвалідів. Отже, зазначені недоліки існуючого законодавчого акту вказують на формалізм правових норм, невідповідність вітчизняного законодавства міжнародним стандартам із дотримання прав і свобод інвалідів.

Аналізуючи положення Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», слід зазначити, що його норми закріплюють розгорнуту систему пільг та компенсацій, які надають суб'єкти публічної влади інвалідам з-поміж учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою. В «Основах законодавства України про охорону здоров'я» визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади, спрямовані на запобігання і зниження захворюваності, інвалідності та поліпшення спадковості.

Досліджуючи положення Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» слід акцентувати на важливих завданнях цих органів у частині надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду, здійснення інших завдань, визначених законами України. Серед них слід виокремити реалізацію завдань, закріплених у державних цільових програмах щодо виконання центральними органами виконавчої влади міжнародних зобов'язань з дотримання прав та свобод інвалідів [10].

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» закріплюється окремий блок повноважень у галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення у частині: реалізації державної політики у галузі соціального забезпечення та соціального захисту інвалідів; надання адресної соціальної допомоги і підтримки інвалідам; забезпечення навчання та працевлаштування інвалідів; вирішення питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію спеціальних будинків-інтернатів для інвалідів та інші [11].

Водночас на органи сільських, селищних, міських рад, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку покладаються такі повноваження: підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст; утворення цільових фондів соціальної допомоги інвалідам, визначення порядку і умов витрачання коштів цих фондів з метою надання адресної фінансової допомоги інвалідам.

Висновки. Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю регулюється численними нормативно-правовими актами, які не скоординовані між собою, не мають системного характеру та певною мірою дублюють правові норми, суперечать один одному. Крім того, нормотворчість у сфері реалізації та захисту прав інвалідів суб'єктами владних повноважень має динамічний характер. Впровадження міжнародних стандартів і зарубіжної практики, поява нових норм, ускладнюють зміст і структуру наявного правового масиву не кодифікованих нормативно-правових актів. На нашу думку, слід упорядкувати чинне законодавство та вдосконалити його зміст, структуру з урахуванням нових поглядів науковців на сутність діяльності публічної влади, яка повинна бути спрямована на повну реалізацію у сфері публічно-правових відносин прав і свобод інвалідів та дієвий захист з боку державних органів та органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.



2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Сімейний кодекс України : чинне законодавство із змінами та допов. на 15 липня 2017 року. – К. : Алерта, 2017. – 78 с.
4. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012.– № 44-45, № 46-47, № 48. – Ст. 552. (з наступними змінами та доповненнями).
5. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 року № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 3-4. – Ст. 21 (з наступними змінами та доповненнями).
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – № 37. – Ст. 446 (з наступними змінами та доповненнями).
7. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252 (з наступними змінами та доповненнями).
8. Білик І. Державна соціальна допомога, особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам / І. Білик // Право України. – 2006. – №4. – С. 40-43.
9. Про реабілітацію інвалідів в Україні // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 2-3. – Ст. 36 (з наступними змінами та доповненнями).
10. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385 (з наступними змінами та доповненнями).
11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190 (з наступними змінами та доповненнями).

