

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 354.84:368.416

Соболь Є.Ю.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права*

*Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка*

<https://orcid.org/0000-0002-0804-8354>,

81sobol@gmail.com

Кіблик Д.В.,

*аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права*

*Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка*

<https://orcid.org/0000-0002-2518-7647>

kiblykdasha@ukr.net

КОДИФІКАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА У НАПРЯМІ РЕАЛІЗАЦІЇ І ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У статті обґрунтовано необхідність здійснення кодифікації адміністративно-правових норм щодо реалізації і захисту прав та свобод осіб з інвалідністю. Автором підкреслено, що у своїй більшості положення наявних нормативних актів залишаються переважно декларативними, не забезпеченими матеріальними ресурсами та механізмами державного впровадження. У статті констатовано значний інтерес законодавця до проблематики приведення національного законодавства у відповідність до Конвенції ООН про права та свободи осіб з інвалідністю. Відмічено, що стрижневим вектором у переформуванні моделі інвалідності з медичної на соціальну (правозахисну) є спрямування її на реалізацію особами з інвалідністю всіх прав й основоположних свобод людини без будь-якої дискримінації за ознакою інвалідності. Визначено авторське бачення пропонуемого Закону України „Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю”. Метою Закону автором встановлено 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. Також зауважено, що у межах запропонованого законопроекту слід більш детально визначити правові засоби діяльності суб’єктів публічної адміністрації, спрямовані на реалізацію та захист прав і свобод осіб з інвалідністю. Акцентовано, що у межах реалізації права на доступ до соціальної інфраструктури повинна стати така конструктивна модель: місце проживання – транспортна інфраструктура – соціальна інфраструктура – місце проживання.

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

Sobol Ye., Kiblik D. CODIFICATION OF LEGISLATION IN THE FIELD OF THE IMPLEMENTATION AND PROTECTION OF THE RIGHTS AND FREEDOM OF PERSONS WITH DISABILITIES

The article substantiates the need for codification of administrative and legal norms regarding the realization and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities. The author emphasizes that in most of the provisions of the existing regulatory acts remain mostly declarative, not provided with material resources and mechanisms of state implementation. The article states the considerable interest of the legislator in the issue of bringing national legislation into conformity with the UN Convention on the Rights and Freedoms of Persons with Disabilities. It is noted that the pivotal vector in the transformation of the model of disability from medical to social (human rights) is to direct it to the realization by persons with disabilities of all human rights and fundamental freedoms without any discrimination on the basis of disability. The author's vision of the proposed Law of Ukraine “On the activity of the public administration on the realization and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities” has been determined. The purpose of the Law is to provide legal support for the activities of public administration entities to ensure the realization and protection of the rights, freedoms and satisfaction of the needs of persons with disabilities on an equal basis with other citizens, to improve their living conditions in accordance with national legislation and international standards. the legal remedies of the activities of public administration entities aimed at the realization and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities should be defined in more detail. It is emphasized that within the framework of exercising the right to access to social infrastructure, such a constructive model should become: residence - transport infrastructure - social infrastructure – residence

Key words: a person with a disability, a person with limited developmental defects, codification, systematization.

Постановка проблеми. Радянське суспільство ґрунтувалося на формулі сприйняття людей з інвалідністю
Випуск 6. Спецвипуск. Том 1. 2019

крізь призму негативних стереотипів, вважаючи їх непрацездатними, неспроможними, неповноправними, систематично фіксує 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 обумовлює необхідність забезпечення комплексного підходу до трансформації чинного законодавства, посилення контролю за його дотриманням, зміною менталітету у 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 у поглядах і підходах до проблем інвалідності через трансформацію складових правовідносин, в яких інвалід стає рівноправним суб'єктом, а не об'єктом права.

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 насамперед 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.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. 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. Гарашук, З. С. Гладун, І. П. Голосніченка, Р. А. Каложний, Д. П. Калайнов, Є. В. Курінний, Ю. Д. Кунев, 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.

Метою статті є обґрунтування кодифікації адміністративного законодавства щодо реалізації та захисту прав та свобод осіб з інвалідністю.

Виклад основного матеріалу дослідження. У адміністративно-правовому регулюванні діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод осіб з інвалідністю процеси систематизації повинні відбуватися найбільш швидкими темпами, що зумовлено необхідністю своєчасної трансформації адміністративно-правових відносин. Це насамперед пов'язано з внесенням численних змін до чинного законодавства: „Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні” – понад п'ятдесят; „Про реабілітацію осіб з інвалідністю 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 з цим виникла нагальна необхідність систематизувати адміністративно-правові норми щодо реалізації і захисту прав та свобод осіб з інвалідністю, усунути колізії між законами, вивести на рівень закону правові норми, врегульовані підзаконними актами.

Щоб визначитися з межами систематизації, необхідно насамперед виявити, що саме підлягає систематизації. У межах предмета дослідження, систематизацію варто розглядати як діяльність, спрямовану 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 осіб з інвалідністю”.

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 осіб з інвалідністю (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 осіб з інвалідністю. 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 осіб з інвалідністю, Комітетом з питань соціальної політики та праці, Комітетом з питань європейської інтеграції, що спрямовані на адаптацію національного законодавства до Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, проте більшість із них проходять лише проектну стадію. Значна частина законодавчих ініціатив напрацьована з урахуванням досвіду громадських організацій осіб з інвалідністю, дослідження даних громадських моніторингових, спрямованих на покращання ситуації з дотримання прав та свобод осіб з інвалідністю.

З огляду на викладене, слушно видається думка В.Ю. Стеценка, що керуючись тим, 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 осіб з інвалідністю”.

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, повинна 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 осіб з інвалідністю.

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 осіб з інвалідністю, 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] прийнятому у 1991 році. Положення цього нормативно-правового акта, як зазначає В.Л. Костюк, систематично удосконалюються та деталізуються підзаконними нормативними актами, що в комплексі послаблює гарантії захисту прав осіб з інвалідністю; 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 і ухвалити на базі Конвенції ООН про права інвалідів єдиний законодавчий акт з 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 осіб з інвалідністю”.

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

Преамбула, у межах якої 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 осіб з інвалідністю 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 реалізувати 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.

Мета закону. 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 осіб з інвалідністю. 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 осіб з інвалідністю, яка формується здебільшого на основі правового закріплення компенсаційних витрат – пенсій, грошової допомоги, пільг, компенсацій тощо. Стрижневим вектором у переформуванні моделі інвалідності з медичної на соціальну (правозахисну), що визначає пріоритетний напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації, є спрямування її на реалізацію особами з інвалідністю всіх прав й основоположних свобод людини без будь-якої дискримінації за ознакою інвалідності. Одним із шляхів реалізації цього напрямку діяльності суб'єктів публічної 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 осіб з інвалідністю нарівні з іншими громадянам. Таким нормативно-правовим актом має стати запропонований Закон України „Про діяльність публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02. К., 2004. С. 16.
2. Курінний Є.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу. *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. 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. К., 2007. С. 261.
5. Петков С. В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. К. : КНТ, 2014. 304 с.
6. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-XII. *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. *Часопис Національного університету „Острозька академія”. Серія „Право”*. 2014. №1(9). С. 4.

REFERENCES:

1. Gratsianov, A. I. (2004). *The process of systematization and unification of legislation and development of the legal system of Ukraine*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
2. Kurinnyi, E. V. (2013). Reforming Ukrainian administrative law: a few theses on the substance of the process. *Administrativne pravo i protses*, 2(4), 6 [in Ukrainian].
3. Stetsenko, V. Y. (2010). *Administrative and legal support for the introduction of compulsory health insurance in Ukraine*. Doctor's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].
4. Lukyanets, D. M. (2007). *Development of the Institute for Administrative Responsibility: Conceptual Background and Problems*. Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
5. Petkov, S. V. (2014). *Administrative Law Theory: Educ. tool*. Kyiv: KNT [in Ukrainian].
6. Law of Ukraine on the Fundamentals of Social Protection of Persons with Disabilities in Ukraine No. 875-XII. (1991, March 21). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 21, 252 [in Ukrainian].
7. Kostyuk, V. L. (2014). UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the Context of the Development of National Law: A Scientific and Legal Aspect. *Chasopys Natsional'noho universytetu „Ostroz'ka akademiya”*. Seriya „Pravo”, 1(9), 4 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 5.10.2019