

**ДО ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ
НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-
ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ІНВАЛІДІВ**

За даними Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), на початок третього тисячоліття кожна десята людина (більше 500 млн осіб) на планеті має інвалідність, одна з 10 страждає від фізичних, розумових чи сенсорних дефектів і не менше 25% усього населення страждають розладами здоров'я. За офіційною статистикою, у Китаї нараховується більше 60 млн інвалідів, що складає 5% від чисельності населення, у США їх – 54 млн (19%), у Росії зараз 10 млн інвалідів (близько 7% населення) [1, с. 21]. В Україні сьогодні налічується близько 3 млн інвалідів, що складає більше 5% населення країни, з яких близько 130 тис. – діти.

З огляду на певні вади здоров'я інваліди не можуть на рівних конкурувати зі здоровими громадянами на ринку праці, молодь з функціональними обмеженнями не може, як її повноцінні однолітки, навчатися в загальноосвітніх закладах. А оскільки держава об'єктивно не в змозі ні ліквідувати, ні навіть запобігти інвалідності, вона повинна забезпечити цим громадянам належну матеріальну підтримку, сприяти інтегруванню інвалідів у суспільне життя, боротися з дискримінацією їх у суспільстві.

Міжнародне співтовариство приділяє значну увагу закріпленню прав інвалідів. Так, ООН у 1975 р. прийняла Декларацію про права інвалідів, а у 1993 р. – Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів. Ці документи передбачають необхідність взяття державами серйозних моральних і політичних зобов'язань щодо забезпечення прав та рівності можливостей для інвалідів.

Особливе значення в сфері забезпечення соціально-економічних прав інвалідів мають конвенції та рекомендації Міжнародної Організації Праці (далі – МОП). Так, всі конвенції та рекомендації МОП у цій сфері можна розділити на дві групи. Першу групу становлять універсальні акти, які поряд з іншим встановлюють і заходи соціально-правового захисту інвалідів. Це Конвенція «Про мінімальні норми соціального забезпечення» №102 (1952 р.); Конвенція «Про основні цілі та норми соціальної політики» № 117 (1962 р.); Рекомендація «Про забезпечення доходу» № 67 (1944 р.) та Рекомендація «Про встановлення міжнародної системи прав в області соціального забезпечення» № 167 (1983 р.). Друга група складається з конвенцій та рекомендацій, які безпосередньо спрямовані на соціально-правовий захист інвалідів. Це Конвенція «Про допомоги у випадках

виробничого травматизму» № 121 (1964 р.); Конвенція «Про допомогу з інвалідності, старості, на випадок втрати годувальника» №128 (1967 р.); Конвенція «Про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів» № 159 (1983 р.); Рекомендація «Щодо перекваліфікації інвалідів» № 99 (1955 р.); Рекомендація «Щодо допомог по інвалідності, по старості та в зв'язку з втратою годувальника» № 131 (1967 р.); Рекомендація «Щодо професійної реабілітації та працевлаштування інвалідів» № 168 (1983 р.).

Слід зазначити, що національне законодавство, яке регулює правовий статус інвалідів, хоча в цілому і відповідає міжнародним стандартам, однак характеризується розпорошеністю нормативного матеріалу. Тобто норми, які регулюють це питання, містяться у великій кількості нормативно-правових актів різного рівня, серед яких наступні: Кодекс законів про працю України, Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 р., Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» від 6 жовтня 2005 р., Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» від 18 травня 2004 р., Закон України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» від 16 листопада 2000 р., Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» від 18 січня 2001 р., Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 23 вересня 1999 р., Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р., Закон України «Про зайнятість населення» від 1 березня 1991 р., Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р., Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., Указ Президента України «Про заходи щодо створення сприятливих умов для забезпечення соціальної, медичної та трудової реабілітації інвалідів» від 27 грудня 2005 року № 1845, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про медико-соціальну експертизу і Положення про індивідуальну програму реабілітації та адаптації інваліда» від 22 лютого 1992 р. № 83, Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію статей 19 і 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 31 січня 2007 р. № 70, Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Інструкції про встановлення груп інвалідності» від 7 квітня 2004 р. № 183.

Взагалі ж правове становище інвалідів в Україні регламентують понад 500 нормативно-правових актів різного рівня. З огляду

на це та з метою забезпечення більшої поінформованості населення, зокрема інвалідів, сприяння чіткій правозастосовчій діяльності вважаємо за доцільне провести певну систематизацію нормативного матеріалу.

Як справедливо зазначає А. С. Піголкін, система діючих нормативних актів у сучасній цивілізованій державі є досить складною внаслідок як значного числа органів, що приймають такі акти, так і множинності актів, що видаються правотворчими органами. Крім того, система нормативних актів піддається швидким змінам. Тільки що прийнятий закон, акт президента чи інше джерело права нерідко вносить корективи у чинні акти. Одні з них доповнюються новими розпорядженнями, інші змінюються, а треті визнаються такими, що втратили силу загалом або у певній частині. Щоб серед діючих джерел права оперативно знаходити потрібні норми, державні органи, підприємства та й працівники, що мають справу з нормативними актами, змушені постійно займатися приведенням їх в упорядковану сукупність, систему. Подібного роду діяльність охоплюється поняттям систематизації нормативних актів [2, с. 219]. За точкою зору О. Ф. Скакун, здійснювати систематизацію нормативно-правових актів необхідно для усунення суперечностей між нормативними актами; підвищення якості та ефективності законодавства; забезпечення доступності його використання громадянами, державними органами, громадськими організаціями, комерційними корпораціями [3, с. 256]. На необхідності науково обґрунтованої систематизації наголошує В. С. Журавський. Науковець вказує, що за умови саме науково обґрунтованої систематизації нормативний матеріал розташовується не механічно за тими чи іншими зовнішніми ознаками законодавчих актів (дата прийняття, орган, що видав акт), не тільки за галузями господарства і культури країни, що не відбивають змісту і характеру норм права повною мірою, а відповідно до внутрішньої єдності та структури всієї правової системи, тобто відповідно до специфіки самого права [4, с. 165].

Як правило, виділяють три види систематизації законодавства: інкорпорацію, кодифікацію та консолідацію. З метою визначення найбільш оптимального виду систематизації для удосконалення законодавства в сфері забезпечення прав і свобод інвалідів ми коротко зупинимось на кожному з них. Так, інкорпорація ґрунтується тільки на зовнішній систематизації або простій класифікації нормативно-правових актів за певними тематичними ознаками. Вона виражається в повному або частковому об'єднанні в алфавітному, хронологічному, системно-предметному порядку нормативно-правових актів певного рівня в різного роду збірники (зібрання). Як зазначає С. С. Алексєєв, інкорпорація – це вид систематизації, у ході якої діючі нормативні акти зводяться воедино

без зміни їхнього змісту, переробки і редагування. У цьому випадку текстуальний виклад юридичних норм (правил поведінки) не піддається зміні. Результатом інкорпорації є видання різних збірників, що формуються за тематичним принципом (тобто за предметом регулювання) або за роками видання нормативних актів (тобто за хронологічним принципом) [5, с. 320].

Л. С. Явич виділяє три види інкорпорації: офіційну, офіційно приватну (неофіційну). Вчений вказує, що інкорпорація не повинна вносити зміни у правове регулювання. Вона може виражатися у створенні хронологічних або систематичних збірників і найчастіше не збігається з реально існуючою в країні правовою системою. У цьому її недолік, хоча інкорпорація приносить відому користь (очищає нормативний масив від застарілих правил і суперечних одна одній вимог, полегшує користування законодавством, готує відновлення правового регулювання) [6, с. 132].

Отже, поряд з офіційною, офіційною та неофіційною інкорпорацією слід розрізняти хронологічну та предметну. Так, хронологічна інкорпорація припускає розміщення нормативно-правових актів у збірнику в хронологічному (часовому) порядку. Предметна інкорпорація припускає розміщення нормативно-правових актів у збірнику за предметним принципом. Наприклад, об'єднання нормативно-правових актів, які регламентують правовий статус інвалідів у державі. Слід зазначити, що предметна інкорпорація є результатом більш глибокого вивчення й аналізу поєднуваного матеріалу.

На відміну від інкорпорації, кодифікація полягає в ґрунтовній зовнішній та внутрішній переробці діючого законодавства. Нормативний матеріал приводиться законодавцем у струнку, внутрішньо узгоджену правову систему. Велика кількість нормативно-правових актів замінюється новим єдиним зведеним актом, який і забезпечує чіткість і ефективність у правовому регулюванні. Прийняття такого акта приводить правові норми до єдиної юридичної сили, яка надається новому акту органом, який його прийняв.

Кодифікація – найбільш складна і досконала форма систематизації законодавства. Вона усуває дублювання юридичних норм, заповнює прогалини в праві, зменшує кількість нормативно-правових актів з одного і того ж питання.

Як справедливо зазначається в юридичній літературі, кодифікація може бути тільки офіційною (у всякому разі у сучасних країнах). Кодифікація пов'язана з правотворчою діяльністю, у результаті якої приймаються Основи законодавства, галузеві і комплексні кодекси, а також кодекси за підгалузями права [6, с. 133]. У рамках офіційної кодифікації можна виділити такі її види: а) загальну; б) галузеву; в) міжгалузеву (комплексну); г) спеціальну (внутрішньогалузеву). Так, загальна кодифікація – це найскладні-

ший вид кодифікації, оскільки він припускає існування єдиного кодифікованого нормативно-правового акта, спрямованого на регулювання всіх найважливіших суспільних відносин в країні. Слід зазначити, що сьогодні в Україні через відсутність такого акта не можна говорити про існування загальної кодифікації. Галузева кодифікація припускає об'єднання діючого законодавства в межах певної галузі права. Галузевими кодифікаційними актами в Україні є Кодекс законів про працю України, Цивільний кодекс України, Кримінальний кодекс України тощо. Міжгалузева кодифікація полягає в об'єднанні в одному кодифікованому акті норм різних правових інститутів або підгалузей права (Митний кодекс України, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України тощо).

На відміну від інкорпорації і кодифікації, що беззаперечно визнаються відносно самостійними формами систематизації законодавства, консолідація, на думку одних учених, є самостійним видом систематизації законодавства [3, с. 256; 7, с. 234], за точкою зору інших, – це лише прийом, що може застосовуватися при інкорпорації [6, с. 132; 8, с. 90], або різновид часткової кодифікації [9, с. 129]. Доволі точно, з нашої точки зору, визначили природу консолідації М. І. Матузова і О. В. Малько, які вважають консолідацію специфічним видом систематизації законодавства, метою якого є усунення множинності нормативних актів, їхня уніфікація і створення в структурі законодавства великих однорідних блоків у якості найважливішої проміжної ланки між поточною правотворчістю і кодифікацією. Вчені вказують, що у структуру утвореного консолідованого акта, як правило, входять окремі однопрофільні статті, глави, параграфи, розташовані у певній послідовності [7, с. 234].

Отже, хоча консолідація і має певну схожість з інкорпорацією та кодифікацією, однак, на наш погляд, це відносно самостійний вид систематизації, в рамках якого відбувається певна уніфікація законодавства. Консолідація виражається в підготовці і прийнятті укрупненого акта на основі декількох актів, об'єднаних одним предметом. Причому нормативний матеріал, який входить до такого акта, не піддається смисловим та логічним переробкам, тобто зміст нормативно-правових актів, на основі яких він розроблений, залишається незмінним.

Виходячи зі стану справ із законодавством, яке регулює права і свободи інвалідів в Україні, коли основних нормативно-правових актів, що регламентують правове становище інвалідів, близько сотні, вважаємо за недоцільне застосовувати консолідацію або кодифікацію для удосконалення законодавства в цій сфері, оскільки як наслідок утвориться громіздкий нормативно-правовий акт, який ще більше ускладнить правозастосовчу практику та буде складним для розуміння пересічним громадянам.

З огляду на вищезазначене, ми не погоджуємося з Л. П. Шумною, яка пропонує розробити комплексний нормативний акт (Закон «Про статус інвалідів в Україні»), норми якого визначали б статус інвалідів в Україні та основи реабілітації інвалідів, гарантували б їм рівні з іншими громадянами можливості для забезпечення участі в усіх сферах суспільства та детально урегульовували б процесуальні відносини в сфері реабілітації інвалідів [10, с. 7]. Також зазначимо, що, виходячи з норм ст. ст. 2 та 7 Загальної декларації прав людини; ст.ст.2, 3, 12, 14, 23, 24, 26 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права; ст. ст. 2, 3, 7, 11, 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права; Конвенції про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів 1983 р. № 159; ст. 24 Конституції України; ст. 2–1 Кодексу законів про працю України; Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», інвалідам і сьогодні в Україні гарантуються рівні з іншими громадянами можливості для участі в усіх сферах життя суспільства.

На наш погляд, більш доцільним є застосування нині такого виду систематизації, як інкорпорація. По-перше, він і легший для здійснення, адже припускає тільки зовнішню систематизацію нормативного матеріалу, тобто дозволить якнайшвидше провести роботу з випуску збірника нормативно-правових актів. По-друге, надасть змогу провести інвентаризацію нормативного матеріалу у сфері соціально-правового захисту інвалідів з тим, щоб зробити висновок, які норми відповідають сучасному етапу розвитку суспільства і економіки, а які ні; які приносять певну користь інвалідам, а які не дають такої користі. По-третє, створить умови для подальшого удосконалення відповідного національного законодавства. По-четверте, видання збірника законодавства надасть можливість як інвалідам, так і правозастосовчим органам правильно розуміти права та обов'язки один одного, швидко орієнтуватися в змінах законодавства в цій сфері, що як наслідок сприятиме підвищенню соціально-правового захисту інвалідів в Україні.

Таким чином, вважаємо за необхідне підготувати і затвердити Офіційний збірник нормативно-правових актів «Соціально-правовий захист інвалідів в Україні», який би включав у себе всі нормативно-правові акти, які встановлюють права і обов'язки інвалідів, організацій інвалідів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це повинно бути офіційне видання, в яке б постійно вносились зміни та доповнення до існуючих нормативно-правових актів, нові нормативно-правові акти, застарілі ж норми та нормативно-правові акти з нього б видалялись. Вважаємо за доцільне випустити такий збірник як на паперовому, так і на електронному носії. Названий збірник, на нашу думку, міг би складатися з таких розділів: «Міжнародно-правові акти в сфері

забезпечення прав і свобод інвалідів»; «Правовий статус інвалідів в Україні»; «Права і обов'язки органів державної влади та органів місцевого самоврядування»; «Громадські організації інвалідів»; «Зайнятість, працевлаштування та особливості трудових відносин з інвалідами»; «Пенсійне забезпечення інвалідів»; «Соціальні допомоги інвалідів»; «Соціальне обслуговування інвалідів»; «Медицинське обслуговування інвалідів»; «Пільги та компенсації».

Список літератури: 1. Ярская–Смирнова Е.Р., Наберушкина Э.К. Социальная работа с инвалидами. СПб., 2004. 2. Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. 2–е изд., испр. и доп. М., 1996. 3. Скакун О.Ф. Теория держави і права: Підручник. Х., 2001 4. Правові системи сучасності. Глобалізація. Демократизм / За заг. ред. В.С. Журавського. К., 2003. 5. Теория государства и права. Учебник для вузов. Издание второе, измененное и дополненное / Под ред. СС. Алексеева. М., 2000. 6. Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976. 7. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2–е изд., перераб. и доп. М., 2001. 8. Самошенко И.С. О консолидации нормативных актов // Учёные записки ВНИИСЗ. 1966, Вып. 7. 9. Зивс С.Л. Развитие формы права в современных империалистических государствах. М., 1960. 10. Шумна Л.П. Правові основи реабілітації інвалідів в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2003.

Надійшла до редакції 29.08.07

Л. В. Ришкова

ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ОСОБЛИВО ЦІННІ ЗЕМЛІ»

Серед новел чинного Земельного кодексу України (далі – ЗК) окреме місце займають положення, закріплені у ст. 150, яка має назву «Особливо цінні землі та порядок їх вилучення». У частині першій вказано, що до них відносяться: чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені та чорноземні опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньоглибокі; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму; дернові глибокі ґрунти Закарпаття; землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів; землі природно-заповідного фонду; землі історико-культурного призначення [1].

Багато норм ЗК набули свого подальшого розвитку та більш детальної регламентації в окремих спеціалізованих законах або в підзаконних нормативно-правових актах. На жаль, ця норма до таких не відноситься, хоча і є надзвичайно важливою для формування державної політики в галузі земельних відносин. Тому виникає питання щодо: визначення сутності терміна «особливо цінні землі», критеріїв та порядку віднесення тих чи інших земель до