

Євген Соболь,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету імені В. Винниченка

Валентина Владимірова,

доцент кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету імені В. Винниченка

КОДИФІКАЦІЯ ПРАВОВИХ НОРМ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ І ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ІНВАЛІДІВ

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

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

Соболь Е., Владимірова В.

Кодифікація правових норм в напрямленні реалізації прав і свобод інвалідів

Обоснована необхідність здійснення кодифікації адміністративно-правових норм по реалізації і захисту прав і свобод інвалідів. Определена авторская 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.

Sobol E., Vladimirova V.

Codification of legal norms in the direction of realizing the rights and freedoms of persons with disabilities

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».

Keywords: disabled, handicapped defects, codification, systematization.

Постановка проблеми. 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 у ставленні суспільства до проблеми інвалідності. Вагомим кроком у цьому напрямі стала ратифікація Конвенції про права інвалідів, яка відбулася 16 грудня 2009 р. Цю подію можна вважати початком переломного періоду, що характеризується докорінними змінами у поглядах і підходах до проблем інвалідності через трансформацію складових правовідносин, у 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. Все 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.

Стан дослідження. 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. Галуцько, В. М. Гаращук, З. С. Гладун, І. П. Голосніченка, Р. А. Калужний, Д. П. Калаянов, 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 даної статті є обґрунтування кодифікації адміністративного законодавства щодо реалізації та захисту прав та свобод інвалідів.

Виклад основного матеріалу. 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 насамперед 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 з 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 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 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)» № 2885 від 19.04.2013 р. (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» № 2845 від 28.12.2006 р. (Г. А. Савосін, Ю. Г. Зубко); проект Закону «Про соціальний захист та реабілітацію осіб, що постраждали від терористичного акту або диверсії» № 11236 від 19.09.2012 р. (Комітет з питань соціальної політики та праці – К. Лук'янова); проект Закону «Про державну соціальну допомогу інвалідам I групи по зору» № 2200 від 07.03.2008 р. (М. Я. Волинець); проект Закону «Про основи соціального захисту інвалі-

дів» (В. І. Коновалюк); проект Закону «Про посилення соціального захисту інвалідів в Україні» № 2888 від 19.04.2013 р. (А. М. Вітів, Е. В. Леонов); проект Закону «Про соціальне обслуговування громадян похилого віку та інвалідів» № 208 від 10.07.2002 р. (О. Волков).

Окрім того, можна перерахувати численні законодавчі ініціативи, які здійснюються Комітетом у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, Комітетом з питань соціальної політики та праці, Комітетом з 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 моніторингових, спрямованих на покращення ситуації з дотримання прав та свобод інвалідів.

З огляду на викладене слушною 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 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 усіма 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 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], прийнятому в 1991 р. Положення цього нормативно-правового акта, як зазначає В. Л. Костюк, систематично удосконалюються 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 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 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.

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 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 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 задо-

волення 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 переформуванні 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 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 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. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. І. Граціанов. – К., 2004. – С. 16.
2. Курінний С. В. *Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу* / С. 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. ... д-ра юрид. 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. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Д. М. Лук'янець. – К., 2007. – С. 261.
5. Петков С. В. *Теорія адміністративного права : навч. посіб.* / С. В. Петков. – К. : КНТ, 2014. – 304 с.
6. *Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України № 875-XII від 21.03.1991 р. // 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»*. – 2014. – №1(9). – С. 4. – (Сер. «Право»).

References

1. *Hratsianov, A.I. Protses systematyzatsii ta unifikatsii zakonodavstva i rozvytok pravovoi systemy Ukrainy* : dys. ... kandydata yuryd. nauk : 12.00.02. – K., 2004. – S. 16.
2. *Kurynnyi, Ye.V. Reformuvannia ukrainskoho administratyvnoho prava: dekilka tez pro sutnist protsesu. Administratyvne pravo i protses*. – № 2(4). – 2013. – S. 6.
3. *Stetsenko, V. Yu. Administratyvno-pravove zabezpechennia zaprovadzhennia v Ukraini oboviazkovooho medychnoho strakhuvannia* : dys. ... doktora yurydychnykh nauk : 12.00.07. – Kh., 2010. – S. 268.
4. *Lukianets D. M. Rozvytok instytutu administratyvnoi vidpovidalnosti : kontseptualni zasady ta problemy pravo realizatsii* : dys. ... doktora yuryd. nauk : 12.00.07 / D. M. Lukianets. – K., 2007. – S. 261.
5. *Pietkov, S. V. Teoriia administratyvnoho prava : navch. posib*. – K. : KNT, 2014. – 304 s.
6. *Pro osnovy sotsialnoi zakhyshchenosti invalidiv v Ukraini. Zakon Ukrainy vid 21.03.1991 № 875-XII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. – 1991. – № 21. – St. 252.
7. *Kostiuk, V.L. Konventsiiia OON pro prava invalidiv u konteksti rozvytku natsionalnoho zakonodavstva: naukovopravovy aspekt. Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiiia». Seriiia «Pravo»*. – 2014. – №1(9). – S. 4.

Стаття надійшла до редакції 10.04.2018.