

УДК 342.95

*Коханчук Сергій Станіславович*  
аспірант кафедри адміністративного,  
фінансового та господарського права  
Академія праці та соціальних відносин (Київ)

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ІНВАЛІДІВ З СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ

У статті проаналізовано правове регулювання та напрями діяльності громадських організацій інвалідів, зроблено акцент на необхідності прийняття законодавчого акту в межах якого б деталізувався їх правовий статус. Проаналізовано погляди науковців на поняття взаємодії та його ототожнення з суміжними категоріями. Визначено авторське бачення поняття взаємодії громадських організацій інвалідів з суб'єктами публічної адміністрації. Проаналізовано та згруповано форми взаємодії громадських організацій інвалідів з суб'єктами публічної адміністрації. Запропоновано їх закріпити в окремій Постанові Кабінету Міністрів України.

*Ключові слова:* громадські організації, інвалід, інвалідність, взаємодія, суб'єкти публічної адміністрації, форми взаємодії, співпраця, координація.

### **Kokhanchuk S.S. LEGAL REGULATION OF THE INTERACTION OF PUBLIC ORGANIZATIONS OF DISABILITIES WITH SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF DEFINITION OF CONJUGS AND FORMS OF INTERACTION**

The article analyzes legal regulation and directions of activity of public organizations of the disabled, emphasis is placed on the need to adopt a legislative act within the framework of which their legal status would be detailed. The views of scientists on the concept of interaction and its identification with related categories are analyzed. The author's vision of the concept of interaction of public organizations of invalids with subjects of public administration is defined. The forms of interaction between public organizations of disabled people and subjects of public administration have been analyzed and collated. It is proposed to fix them in a separate Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

*Key words:* public organizations, the disabled, disability, interaction, subjects of public administration, forms of interaction, cooperation, coordination.

**Постановка проблеми.** Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства виходить, зокрема, з необхідності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, що відбивається у оновленні адміністративно-правової доктрини побудованої на публічно-сервісній спрямованості адміністративного права, де пріоритетним стають два відповідних напрями: правореалізуючий – реалізація прав та охоронюваних законом інтересів приватних осіб (інвалідів); правозахисний – захист порушених прав та інтересів „інвалідів”.

У зв'язку із цим зростає потреба налагодженні ефективної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства; доступності, підзвітності та відповідальності публічної влади; підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях, а саме залучення громадських організацій інвалідів до: розробки нормативно-правових актів, які стосуються матеріального, соціально-побутового і медичного забезпечення інвалідів; узгодження положень про діяльність окремих суб'єктів публічної адміністрації та ін.

Крім того, не зважаючи на значний владно-правовий і науковий потенціал публічної адміністрації, постають окремі завдання (безпосередній захист прав та інтересів інвалідів, здійснення постійного зворотного зв'язку, тобто участь у гармонізації відносин між людьми з функціональними обмеженнями і державою, участь у інформаційному забезпеченні нормативно-правових та державних програм, оперативна адресна допомога, здійснення суспільного контролю за дотриманням прийнятих законодавчих актів), які можуть бути вирішені при побудові системи соціального партнерства громадських організацій інвалідів з публічною адміністрацією у якості рівноправних сторін [1, с. 129].

Громадські організації утворюють окремий так званий „третій сектор” й покликані виконувати певну роль у реалізації соціальної програми держави відносно осіб з інвалідністю. Зазначені організації створюють основу громадянського суспільства, стають вирішальним стабілізуючим фактором, гарантом демократичного шляху розвитку та дотримання міжнародних та національних стандартів реалізації та захисту прав та свобод інвалідів.

Попри те належний успіх у зазначеному напрямі можливо досягти лише після запровадження на всіх рівнях фундаментальних демократичних стандартів діяльності органів державної влади у взаємодії з

громадськими організаціями, коли останні сприймаються не як пасивні суб'єкти політики й управлінських рішень, а як безпосередні, активні та зацікавлені сторони – повноправні партнери [2, с. 129-130], подібний суспільний стандарт є передумовою реалізації та забезпечення прав та свобод, законних інтересів інвалідів в Україні.

**Формування цілей статті.** Мета даної статті полягає в тому, щоб на основі комплексного дослідження спеціальної літератури та нормативно-правового регулювання визначити поняття та форми взаємодії органів публічної влади з громадськими організаціями інвалідів у напрямі забезпечення прав та свобод інвалідів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням ключових аспектів взаємодії органів публічної влади з громадськими організаціями інвалідів у напрямі забезпечення прав та свобод інвалідів займалися: М.С. Багній, Н. М. Биба, І. С. Верховод, А. В. Іпатов, Н. П. Коробенко, В.Л. Костюк, А. М. Куца, С. С. Лукаш, О. М. Міщенко, С. В. Пасічниченко, В. І. Петрусевич, Є.Ю. Соболев та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Вагоме значення в системі громадськості відводиться громадським організаціям інвалідів. За офіційними даними у Міністерстві юстиції зареєстровано понад 70 всеукраїнських та міжнародних громадських організацій інвалідів, а також майже 2 тисячі – відповідних об'єднань місцевого рівня.

Аналізуючи статuti громадських організацій інвалідів, можна виокремити їх основні напрями діяльності спрямовані на реалізацію та захист прав та свобод інвалідів:

- допомога в професійній, трудовій і соціальній реабілітації;
- сприяння створенню інвалідам рівних з іншими громадянами можливостей для участі у всіх сферах суспільного життя (інтеграція інвалідів у суспільство);
- сприяння створенню умов для безперешкодного доступу інвалідів до об'єктів соціальної інфраструктури;
- співпраця з органами публічної адміністрації у вирішенні питань державного захисту і реабілітації інвалідів;
- сприяння у розвитку творчих здібностей; відстоювання інтересів та прав інвалідів у державних органах;
- надання медичної, гуманітарної, соціальної допомоги;
- здійснення правозахисної та правопросвітницької роботи;
- наукова та законодавча аналітика;
- видавнича діяльність;
- проектно-нормативна діяльність;
- дорадчо-консультативна діяльність;
- інформаційно-роз'яснювальна робота тощо.

На сього більшість статутних завдань побудовано через „представництво” та „сприяння” в реалізації тих чи інших прав та свобод інвалідів, що вказує на допоміжну роль зазначених організацій, а не контрольну. У цьому зв'язку досить обґрунтованою виглядає точка зору Т.О. Коломоєць, яка досить влучно зазначає, що громадський контроль лише умовно можна розглядати в якості контролю, бо він позбавлений характерних ознак останнього [3, с. 107].

При цьому у залежності від направленості діяльності громадських організацій інвалідів відбувається поглиблення виконання зазначених завдань відносно окремих категорій інвалідів (жінок-інвалідів, дітей-інвалідів), нозології захворювання (порушенням опорно-рухового апарату, сліпі, глухі), напрямів діяльності (реабілітація, правова допомога) тощо.

Загальне правове регулювання діяльності громадських організацій інвалідів загалом, а саме визначення їх напрямів взаємодії зокрема визначено цілою сукупністю нормативно-правових актів, а саме: Конституція України, Закон України „Про громадські об'єднання” від 22 березня 2012 року № 4572-VI, Закон України „Про реабілітацію інвалідів в Україні”, „Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”.

Останній у свою чергу є пріоритетним в частині визначення правового статусу громадських організацій інвалідів, спільної діяльності з суб'єктами публічної адміністрації, закріплення державних гарантій забезпечення їх діяльності (III розділ „Громадські організації інвалідів” Закону України „Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” [4].

В частині аналізу зазначеного нормативно-правового акту, досить влучно в межах дисертаційного дослідження зазначає Є.Ю. Соболев [6]. Не зрозумілим залишається позиція законодавця відносно закріплення правового статусу діяльності громадських організацій інвалідів в межах складової Закону України „Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, по при те що зазначені об'єднання мають ряд специфічних особливостей, які розпорощенні по цілій низці нормативно-правових актів в частині фінансування, оподаткування, соціальних пільг, підприємництва, відведення земельних ділянок тощо. Зазначений масив специфіки діяльності громадських організацій інвалідів потребує більш

детального закріплення в межах окремого спеціалізованого законодавчого акту „Про громадські організації інвалідів в Україні”.

Поряд з зазначеним, підґрунтям прийняття зазначеного законодавчого акту є систематичне здійснення систематизації законодавства, що регламентує діяльність громадських організацій інвалідів, яке здійснюється у формі інкорпорації за допомогою правників Національної асамблеї інвалідів України [7], відображення специфічних напрямів діяльності у численних статутах зазначених організацій, виокремлення з численних нормативно-правових актів правових норм щодо їх діяльності.

Поряд з цим ключовим аспектом зазначеного законодавчого акту є визначення саме основ соціальної захищеності інвалідів та гарантування їм рівних з усіма іншими громадянами можливостей у всіх сферах життя суспільства, створення необхідних умов, які дають можливість інвалідам ефективно реалізувати права та свободи людини, та вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними можливостями, здібностями і інтересами [4], що певним чином здійснюється, через спільну діяльність громадських організацій інвалідів та суб'єктів публічної адміністрації, де останні повинні подавати допомогу і сприяти зазначеним організаціям в їх діяльності.

У дослідженні об'єктом взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та громадськими організаціями інвалідів є фактичний стан спільної діяльності спрямований на реалізацію та захист прав та свобод інвалідів.

Проте на сьогодні організація взаємодії між зазначеними суб'єктами адміністративних правовідносин знаходиться на недостатньо високому рівні. Це деякою мірою пояснюється тим, що на сьогодні серед суб'єктів публічної адміністрації немає єдиного розуміння суті взаємодії, а саме визначення напрямів та форм спільної узгодженої діяльності з громадськими організаціями інвалідів.

Термін „взаємодія” зовнішньо схожий з такими поняттями, як „співробітництво”, „координація”, „узгодження”, „сприяння” [8, с.125]. У філософії під „взаємодією” розуміють процеси впливу різних об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість, зміну стану [9, с.81]. Як зазначає І.Ф. Недольний: „Матеріальний світ – єдине ціле. Усі його предмети та явища розвиваються не ізольовано, а в безперервному зв'язку та єдності з іншими предметами і явищами. Взаємозв'язок предметів і соціальних явищ суспільства має загальний характер, саме їх загальний зв'язок породжує феномен взаємодії явищ і предметів, між собою” [10, с. 204].

Із зазначеного вище випливає, що для взаємодії характерним є: наявність фактичних, стійких зв'язків, які дозволяють об'єктам впливати один на одного, у зв'язку з чим відбувається узгоджена зміна дій сторін, що співпрацюють. У спеціальній літературі є декілька визначень взаємодії. Окремі науковці зазначають, що взаємодія – це заснована на законодавчих актах погоджена спільна діяльність державних та недержавних інституцій [11, с. 31]. Інші притримуються точки зору, що це взаємний зв'язок двох сторін, які мають взаємні обов'язки правового характеру, але кожна з них наділена різними за своїм змістом повноваженнями [12, с. 43].

Проте їхні погляди зводяться до виокремлення основних ознак взаємодії: узгодженість взаємодії за місцем, часом та діями; багатосуб'єктність, тобто наявність як мінімум двох учасників взаємодії; узгодженість суб'єктів взаємодії за цілями системи; кооперація, ділова співпраця, взаємна допомога суб'єктів взаємодії на користь вирішення їх загальних завдань; концентрація сил і засобів для досягнення поставленої мети. До ознак, які виділяють окремі вчені та з приводу яких існують сумніви, належать: базування взаємодії на законах і підзаконних актах; незалежність суб'єктів взаємодії один від одного в субординаційному відношенні. Однак при цьому варто враховувати те, що їхні точки зору відносно міжсекторальної взаємодії зводяться до пріоритетного принципу взаємного доповнення, який затверджує верховенство окремого індивідуума над громадою і допоміжне значення останньої.

Враховуючи вище викладене слід визначити авторське бачення поняття взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та громадськими організаціями інвалідів – це функціонування об'єднаних спільною метою рівноправних структурних елементів, суб'єктів публічної адміністрації та громадськими організаціями інвалідів, інтегрованих в єдиний механізм забезпечення прав та свобод інвалідів, дії яких узгоджені за місцем і часом на основі кооперації, ділової співпраці, взаємодопомоги та спрямовані на ефективне вжиття всіх належних законодавчих, адміністративних та інших заходів для реалізації та захисту прав та свобод інвалідів.

Досліджуючи сучасний стан взаємодії слід звернутися до практичної його площини, через виокремлення форм взаємодії, які напрацьовані часом та реалізуються у повсякденній діяльності громадських організацій інвалідів та суб'єктів публічної адміністрації.

Дослідження сучасного стану закріплення та реалізації форм взаємодії вище зазначених суб'єктів вказує на численні прорахунки в їх систематизації та правозастосуванні. У зв'язку з цим вбачається за доцільне згрупувати визначені в межах цілої низки нормативно-правових актів форми взаємодії:

- проведення антидискримінаційної експертизи проєктів нормативно-правових актів;

- проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики;
- формування громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, районних державних адміністраціях;
- інформаційна взаємодія через урядовий веб-сайт „Громадянське суспільство і влада”, офіційні веб-сайти органів виконавчої влади; формування ради голів громадських рад при органах виконавчої влади;
- створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;
- проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю;
- запровадження громадського контролю; посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;
- сприяння громадської активності та громадянської культури;
- здійснення інститутами громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- надання інститутами соціальних послуг відповідно до укладених договорів;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки;
- співпраця органів виконавчої влади з інститутами з підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання навичкам ефективної взаємодії;
- проведення органами виконавчої влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;
- виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування.

Відносно спеціалізованого законодавства, яке регламентує спільну діяльність громадських організацій інвалідів та суб'єктів публічної адміністрації не має чіткого виокремлення форм взаємодії. Спільна діяльність зазначених суб'єктів адміністративного права закріплена в численних законодавчих та відомчих нормативно-правових актах, що створює певні труднощі у правозастосуванні [13].

**Висновки.** У зв'язку з цим вбачається за необхідне згрупувати, визначені на сьогодні форми взаємодії, в межах Постанови Кабінету Міністрів «Про організації взаємодії громадських організацій інвалідів з суб'єктами державної влади». До зазначених форм, які потребують відповідної деталізації та закріплення слід віднести [13; 14]: реалізацію громадськими організаціями інвалідів права на отримання від держави матеріально-фінансової допомоги; легалізацію, нагляд та контроль публічної адміністрації за діяльністю громадських організацій інвалідів; утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики відносно інвалідів; розроблення та обговорення проектів нормативно-правових актів з прав та свобод інвалідів; співробітництва державних і громадських організацій з іноземними країнами з питань соціальної захищеності інвалідів; спільне обговорення результатів, досягнутих взаємодіючими ланками, у вигляді конференцій, форумів, громадських слухань, теле- або радіодебатів; співпраця з перепідготовки кадрів, спільного навчання навичкам ефективної взаємодії; здійснення спільного моніторингу та забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; розробка та виконання спільних проектів, державних програм; спільна та узгоджена діяльність щодо вирішення питань доступу до інфраструктури, реалізації права на працю, медичного забезпечення, отримання адміністративних послуг тощо; спільний контроль (державний та громадський) за дотриманням законодавства.

#### Список використаних джерел:

1. Кобилянська Л. І. Основні напрями співпраці державних та громадських організацій у сфері надання соціальної допомоги інвалідам (аналіз регіонального досвіду) / Л. І. Кобилянська, С. В. Андрійчук // Проблеми сучасної педагогічної освіти. – 2007. – Випуск № 14. – Ч. 1. – С. 129. – [http://estetivamente.ru/portal/soc\\_gum/pspo/2007\\_14\\_1/index.htm](http://estetivamente.ru/portal/soc_gum/pspo/2007_14_1/index.htm).
2. Халецький А. В. Система взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями / А. В. Халецький // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 129–135.
3. Коломоєць Т. О. Роль громадськості у контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування як об'єкт адміністративного права України : пріоритети удосконалення правових засад / Т. О. Коломоєць // Митна справа. – 2012. – Ч. 2. – С. 106–110.
4. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

6. Соболев С.Ю. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика: дис...док. юр. наук: 12.00.07. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2015. 546 с.
7. Нормативно-правові акти України щодо діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів : Збірник. – Вип.4. – К. : Національна Асамблея інвалідів України, Комісія з питань діяльності підприємств та громадських організацій інвалідів, 2008. – 236 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доповн.) / [уклад. В.Т. Бусел]. — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. — 1728с.
9. Філософський словник / [за ред. В.І. Шинкарука]. — 2-ге вид., оновл. — К.: Голов.ред.УРЕ, 1986. — 800 с.
10. Недольний І.Ф. Філософія: [навчальний посібник] / І.Ф. Недольний. — К.: Вікор, 1997. — 584 с.
11. Завгородній В.А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Завгородній. — Дніпропетровськ, 2010. — 268 с.
12. Вашук О.М. Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.02 / О. М. Вашук. — К., 2004. — 197 с.
13. Про Типове положення про комітети забезпечення доступності інвалідів та інших маломобільних груп населення до об'єктів соціальної та інженерно-транспортної інфраструктур: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України та Міністерства праці та соціальної політики України від 08 вересня 2006 № 300/339
14. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії від 5 жовтня 2000 року № 2017-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 48, ст.409.

Стаття надійшла до редакції 24.10.2017

**УДК 351.811.12**

***Молчанов Ростислав Юрійович**  
ад'юнкта кафедри адміністративного права,  
процесу та адміністративної діяльності  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ*

### **ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ, ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЯКИМИ ВХОДИТЬ ДО КОМПЕТЕНЦІЇ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

Розглянуто норми законодавства, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення Правил дорожнього руху, провадження за якими входить до компетенції патрульної поліції. Проаналізовано практику застосування працівниками патрульної поліції норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, що визначають адміністративну відповідальність в сфері безпеки дорожнього руху. Визначено недоліки окремих матеріальних норм законодавства в цій сфері та надано конкретні пропозиції щодо його вдосконалення. Зокрема, запропоновано внести зміни до статті 121 КУпАП в частині пом'якшення відповідальності за експлуатацію транспортних засобів з технічними несправностями, які безпосередньо не впливають на безпеку дорожнього руху; до статті 130 КУпАП в частині встановлення диференціації відповідальності за керування транспортними засобами в стані сп'яніння та інші.

*Ключові слова: провадження в справах про адміністративні правопорушення, безпека дорожнього руху, адміністративна відповідальність.*

#### **Molchanov R.Y. PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE RIGHTS IN THE FIELD OF SAFETY OF ROAD TRANSPORT, PROCEEDINGS FOR WHICH ARE INCLUDED TO THE COMPETENCE OF PATROL POLICE**

The rules of legislation that establish administrative responsibility for violation of the Rules of the traffic, the proceedings of which are within the competence of the patrol police, are considered. The practice of using patrol police officers in the norms of the Code of Ukraine on administrative offenses, which determine the administrative responsibility in the field of road safety, is analyzed. The defects of certain substantive norms of legislation in this area are identified and concrete proposals for its improvement are provided. In particular, it is proposed to amend Article 121 of the Code of Ukraine on administrative offenses in order to mitigate the responsibility for the operation of vehicles with technical malfunctions that do not directly affect road safety; to article 130 Code of Ukraine on