

УДК 316.6: 159.92

**Є.Ю. Соболь**кандидат юридичних наук, доцент, докторант  
Класичний приватний університет**КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ МОДЕЛІ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ Й ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ІНВАЛІДІВ**

*У статті проаналізовано категорії адміністративно-правової моделі діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів. Досліджено наукові погляди та адміністративно-правову регламентацію понять “інвалід”, “особа з обмеженими вадами розвитку”, “особа з інвалідністю”, “особа з функціональними обмеженнями”. Проаналізовано правове закріплення прав та свобод інвалідів у вітчизняному й міжнародному законодавстві. Визначено форми захисту прав і свобод інвалідів. Проаналізовано діяльність публічної адміністрації в реалізації та захисті прав інвалідів, визначено шляхи її удосконалення.*

**Ключові слова:** інвалід, особа з обмеженими вадами розвитку, публічна адміністрація, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

**I. Вступ**

Однією з основних функцій сучасної України як демократичної держави є правовий, економічний і соціальний захист своїх громадян на міжнародному й національному рівнях. Особливе місце в цій ситуації займає зважена державна політика й ефективна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інших адміністративних і громадських інституцій щодо забезпечення та дотримання відповідно до чинного законодавства прав, свобод та інтересів найбільш уразливих верств населення, зокрема інвалідів.

Зважаючи на зобов'язання нашої держави перед світовою спільнотою про впровадження низки міжнародних стандартів і норм у цій сфері, визначення аспектів діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів потребують подальшого ґрунтовного наукового дослідження.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – формування основних понять і категорій, до яких належать: “інвалід”, “захист прав та свобод інвалідів”, “публічна адміністрація”, “діяльність публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів”.

**III. Результати**

У міжнародно-правових актах поняття “інвалід” (від лат. *invalidus* – безсилий, немічний) уперше розкрито в Декларації про права інвалідів, проголошеній ООН, від 09.12.1975 р.: це будь-яка особа, що не може самостійно забезпечити повністю або частково потреби нормального особистісного й соціального життя через недолік, вроджений чи ні, її фізичних або розумових можливостей.

За змістом Конвенції про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів № 159, ухваленої Міжнародною організацією праці від 20.06.1983 р., інвалід – особа, можливість якої отримувати, зберігати роботу, яка підходить, і просуватися по службі значно обмежені у зв'язку з належним чином підтвердженою фізичною чи розумовою вадою. Схожої позиції дотримуються також автори Великого тлумачного словника сучасної української мови [1, с. 502] та Словника російської мови [2, с. 214], які під словом “інвалід” у цілому розуміють людину, котра частково чи повністю втратила працездатність унаслідок поранення, хвороби, каліцтва чи старості.

На противагу таким думкам В.І. Урський зауважує, що інвалід – особа зі стійким розладом функцій організму, зумовленим захворюванням, наслідком травм або з уродженими дефектами, що призводить до обмеження життєдіяльності, до необхідності в соціальній допомозі й захисті [3]. Аналогічно характеризує сутність категорії “інвалід” А.М. Куца: особа, якій властиві ознаки стійких функціональних порушень, зумовлених хворобою, травмою або аномалією, що призводить до обмеження життєдіяльності та викликає потребу в гарантуванні і забезпеченні додаткових прав та її соціальному захисті [4, с. 18].

Чинним вітчизняним законодавством (Закони України “Про реабілітацію інвалідів в Україні” та “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”) вироблено узагальнену позицію, згідно з якою інвалід – особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист.

Проведений аналіз міжнародно-правових актів чинного законодавства й наукових джерел дає підстави вважати, що інвалід – це особа з фізіологічними (інтелектуальними) стійкими порушеннями функцій організму, зумовленими захворюванням, наслідком травм або з уродженими дефектами (аномаліями), які ускладнюють умови її життєдіяльності та соціальної адаптованості, вимагаючи різностороннього захисту з боку держави.

Беззаперечною правовою та соціальною нормою у світі є те, що інваліди, незважаючи на походження, характер і серйозність їхніх каліцтв або вад, мають ті самі основоположні права та свободи людини і громадянина, що й інші співгромадяни, що закріплено в низці міжнародно-правових актів (Загальній декларації прав людини, 1948 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 1950 р. та ін.).

Права людини – це закріплені й охоронювані в міжнародно-правових і національних законодавчих актах загальні й рівні для всіх членів суспільства положення щодо міри можливої поведінки людини та громадянина. Водночас, свободи людини – це можливість самостійного вибору, без втручання держави та громадських інституцій, варіантів поведінки особи з метою реалізації своїх законних інтересів.

З урахуванням норм Основного Закону України можливий поділ прав інвалідів на дві групи: загальні та спеціальні права. Так, загальні права передбачають конституційні можливості, які однаково стосуються як інвалідів, так і інших членів суспільства (Розділ II Конституції України). У свою чергу, спеціальні права також є спільними для кожної людини та громадянина в країні, однак додаткове гарантування та посилений контроль їх реалізації з боку держави та суспільства сприятиме пришвидшенню соціальної адаптації та покращенню умов життєдіяльності інвалідів. Мова йде, наприклад, про право на: повагу до гідності (ст. 28), працю (ст. 43), соціальний захист (ст. 46), охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49), освіту (ст. 53).

Захист державою зазначених прав і свобод інвалідів є обов'язковою конституційною умовою в абсолютній більшості країн світу. Поняття “захист” тлумачать як заступництво, підтримка [1, с. 692]; охорона, відстоювання в суді інтересів клієнта [5, с. 192].

До форм захисту прав та свобод інвалідів належать такі: а) соціальний захист – надання пенсій, державних допомог, компенсаційних та інших виплат, пільг, соціальних послуг, здійснення реабілітаційних заходів тощо; б) судовий захист – оскарження в адміністративних судах рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і

службових осіб щодо недотримання умов забезпечення соціального захисту; в) захист гідності та недискримінація – створення правових, соціально-економічних та інших умов, за яких стає неможливим прийняття рішень, дії або бездіяльність, спрямовані на обмеження або привілеї стосовно особи за ознаками, зокрема інвалідності, якщо вони унеможливають визнання і реалізацію на рівних засадах прав і свобод людини та громадянина.

Розглядаючи питання щодо публічної адміністрації та як наслідок – діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів, слід зауважити, що формування сталої наукової та законотворчої думки в Україні щодо сутності цієї правової категорії є відносно новим та актуальним на сьогодні процесом. Ці обставини зумовлені, зокрема, євроінтеграційними намаганнями нашої держави перейняти демократичні міжнародні стандарти у сфері повноцінного забезпечення політичних, громадянських, економічних та інших прав, свобод та інтересів різних верств населення.

Термін “публічна адміністрація” (англ. Public Administration від латин. publicus – суспільний та administration – управління) є істотним компонентом правових норм, прийнятих на рівні ЄС, – у договорах і нормативно-правових актах, що згадується в різних контекстах.

Наукові пошуки щодо досліджуваного питання вітчизняні і зарубіжні учені не припиняють. Так, В.Б. Авер'янов під “публічною адміністрацією” розуміє органи виконавчої влади й виконавчі органи місцевого самоврядування [6, с. 117].

На думку І.Б. Коліушка та В.П. Тимошука, публічна адміністрація – організація і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади [7, с. 12].

Схожої позиції дотримуються О.М. Козирін і М.А. Штатіна, які визначають публічну адміністрацію як організацію та діяльність органів і установ, що підпорядковані політичній владі, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади [8, с. 29–32].

З урахуванням вищезазначеного, публічна адміністрація як концептуальна категорія або поняття у широкому розумінні – це сукупність усіх гілок державної влади, закріплених у Конституції України, органів місцевого самоврядування та інших інституцій, наділених компетенцією публічної влади. Так, Верховна Рада України як законотворча складова публічної адміністрації, будучи єдиним органом законодавчої влади, створює масив нормативно-правових актів найвищої юридичної сили, виробляє обов'язкові для виконання стандарти,

положення та вимоги, а також визначає державну політику в усіх сферах життя суспільства.

Діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – функціональна складова публічної адміністрації – забезпечує сталість реалізації публічного управління в Україні.

Представники контрольно-наглядової функції в державі (органи прокуратури тощо) – контрольно-наглядова складова публічної адміністрації – створюють належні умови щодо законності та прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інших адміністративних інституцій.

Водночас, органи судової влади – правоохоронна складова публічної адміністрації – забезпечують у межах насамперед адміністративного судочинства вирішення спірних питань під час реалізації функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також забезпечення прав і свобод людини та громадянина в судовому порядку.

Діяльність установ, підприємств і організацій, які мають державну або комунальну форму власності, фінансуються з державного чи місцевих бюджетів (фондів) як допоміжна складова публічної адміністрації, спрямована на вирішення окремих завдань публічного управління у різних сферах життєдіяльності суспільства.

Водночас слід визнати, що публічна адміністрація у практичній площині, у вузькому розумінні, переважно передбачає діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. На сьогодні таке розуміння в нашій державі внаслідок політичних, історичних та інших обставин превалює у суспільстві, однак, на нашу думку, вищезазначена концептуальна категорія “публічна адміністрація” має розглядатися як єдиний шлях розвитку соціального управління в Україні.

Не вдаючись до полеміки та критичних зауважень щодо сутності публічного управління (адміністрування), а саме діяльності публічної адміністрації, акцентуємо, що сучасне вітчизняне адміністративне право регулює дві його сфери: а) державне управління, в якому суб'єктом організуючої волі є держава в особі своїх органів (посадових службових осіб); б) громадське управління, суб'єктами якого є недержавні утворення: представницькі органи місцевого самоврядування, їх виконавчі структури, посадові особи, громадські формування, організації тощо.

У юридичній літературі державне управління характеризують як вид державної діяльності, що полягає у цілеспрямованому владно-організуючому та регулюючому впливі у межах реалізації компетенції відповідних державних органів та їх посадових і службових осіб на стан і розвиток суспільних процесів, що виникають під час виконання функцій держави.

До переліку основних завдань державного управління, складової діяльності публічної адміністрації, належить владно-організуючий та регулюючий вплив щодо реалізації і захисту прав та свобод соціально незахищених верств населення в Україні. Насамперед це стосується інвалідів, оскільки, згідно із чинним законодавством, діяльність держави щодо інвалідів виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення їхніх прав і можливостей нарівні з іншими громадянами для участі в суспільному житті та полягає у: виявленні, усуненні перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб; охороні здоров'я; соціальному захисті; забезпеченні виконання індивідуальної програми реабілітації інвалідів; наданні пристосованого житла; сприянні громадській діяльності.

Здійснення місцевого самоврядування, складової діяльності публічної адміністрації, насамперед, є конституційною нормою, будучи правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 5, 140 Конституції України).

У Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Отже, місцеве самоврядування – це гарантоване державою право й реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Згідно із ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, до системи місцевого самоврядування входять: територіальна громада; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; районні й обласні ради, що є представниками спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Відповідно до чинного законодавства, здійснення повноважень місцевого самоврядування щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів має в Україні важливе соціальне й економічне значення, зокрема: а) утворюються цільові фонди соціальної

допомоги інвалідам та визначається порядок і умови витрачання коштів цих фондів; б) вирішуються питання про надання інвалідам права на безкоштовне й пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначається порядок компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах; в) вирішуються, відповідно до законодавства, питання про надання допомоги інвалідам, інвалідам з дитинства у будівництві індивідуальних житлових будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів, а також відведенні зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва; г) організація для інвалідів будинків-інтернатів побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування; ґ) забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, а також влаштування в будинки інвалідів.

#### IV. Висновки

Отже, слід наголосити, що в діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів головне місце відведено державному управлінню у цій сфері. Компетенція органів виконавчої влади – створення правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення їхніх прав і можливостей нарівні з іншими громадянами для участі в суспільному житті.

Разом із тим, реалізація повноважень місцевого самоврядування – важлива складова державної політики в соціальній сфері,

що додатково забезпечує реалізацію і захист прав та свобод інвалідів на місцевому й регіональному рівні. Отже, відбувається індивідуальний підхід з боку громади до кожної особи з інвалідністю, з метою якнайкращого задоволення їхніх економічних потреб, специфічних потреб життєдіяльності, суспільної адаптації тощо.

#### Список використаної літератури

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Русский язык, 1996. – 814 с.
3. Короткий юридичний словник з проблеми захисту особистих прав [Електронний ресурс] / укл. В.І. Уруський. – Тернопіль : АСТОН, 2001. – Режим доступу: <http://ua.convdocs.org/docs/index-79880.html>.
4. Куца А.М. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.М. Куца. – 3., 2011. – 287 с.
5. Сучасний тлумачний словник української мови / [уклад.: Л.П. Олексієнко, О.Л. Шумейко]. – К. : Кобза, 2004. – 544 с.
6. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
8. Административное право зарубежных стран : учебн. / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2014.

#### **Соболь Е.Ю. Категории административно-правовой модели деятельности публичной администрации относительно реализации и защиты прав и свобод инвалидов**

*В статье проанализированы категории административно-правовой модели деятельности публичной администрации по реализации и защите прав и свобод инвалидов. Исследованы научные взгляды и административно-правовая регламентация понятий “инвалид”, “лицо с ограниченными пороками развития”, “лицо с инвалидностью”, “лицо с функциональными ограничениями”. Проанализировано правовое закрепление прав и свобод инвалидов в отечественном и международном законодательстве. Определены формы защиты прав и свобод инвалидов. Проанализирована деятельность публичной администрации в реализации и защите прав инвалидов, определены пути ее совершенствования.*

**Ключевые слова:** инвалид, человек с ограниченными пороками развития, публичная администрация, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.

#### **Sobol Ye. Categories of administrative and legal model of activity of public administration in relation to realization and defence of rights and freedoms of invalids**

*In the article the categories of administrative and legal model of activity of public administration are analysed in relation to realization and defence of rights and freedoms of invalids. Above all things, due to forming of basic concepts and categories to which it follows to take: a “invalid”, “defence of rights and freedoms of invalids”, “public administration”, “activity of public administration, is in relation to realization and defence of rights and freedoms of invalids”. Investigational scientific looks and administrativno-pravova regulation of concept “invalid”, “person with the limited defects of*

development”, “person with disability”, “person with functional limitations”. The legal fixing of rights and freedoms of invalids is analysed in a domestic and international legislation. It is marked that defence of the noted rights and freedoms of invalids the state is an obligatory constitutional condition in absolute majority of the world countries. Certainly forms of defence of rights and freedoms of invalids: a) social defence is a grant of pensions, state dopomog, compensative and other payments, privileges, social services, realization of rehabilitation measures and others like that; b) judicial defence is an appeal in the administrative courts of decisions, actions or inactivity of public, organs of local self-government, public and official servants authorities, in relation to a failure to observe of terms of providing of social defence; c) judicial defence is an appeal in the administrative courts of decisions, actions or inactivity of public, organs of local self-government, public and official servants authorities, in relation to a failure to observe of terms of providing of social defence; d) defence of dignity and undiscrimination is creations of legal, socio-economic and other terms, for which making decision, action, or inactivity becomes impossible directed on limitation or privileges in relation to a person after signs, in particular to disability, if they do impossible confession and realization on the even grounds of rights and freedoms of man and citizen. Examining a question in relation to public administration and as a result – to activity of public administration in relation to realization and defence of rights and freedoms of invalids, it is necessary to notice that forming of permanent scientific and zakonotvorchei thought is in Ukraine in relation to essence of this legal category is relatively a new and actual for today process. Activity of public administration is analysed at realization and defence of rights for invalids, certainly ways of its improvement.

**Key words:** disabled person with limited disabilities, public administration, the executive authorities, local self-government.