

**УДОСКОНАЛЕННЯ ОКРЕМИХ НАПРЯМІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ  
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ВИЗНАЧЕНИХ В МЕЖАХ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
«ПРО ОСНОВИ СОЦІАЛЬНОЇ ЗАХИЩЕНОСТІ ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ»**

**IMPROVEMENT SPECIFIC AREAS OF THE PUBLIC AUTHORITIES DEFINED  
TO LAW OF UKRAINE "ON THE BASIS SOCIAL PROTECTION  
OF DISABLED UKRAINE"**

**Соболь Є.Ю.,**

*доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри правознавства  
Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*

У статті досліджено правове регулювання діяльності органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів. Визначено проблемні аспекти у правотворчій та правозастосовній діяльності зазначених суб'єктів адміністративного права. Надано пропозиції щодо удосконалення правового регулювання діяльності органів публічної влади у досліджуваному напрямі.

**Ключові слова:** особа з інвалідністю, соціальний захист, суб'єкти публічної адміністрації, вільний доступ, соціальна інфраструктура, транспортна інфраструктура.

В статье исследовано правовое регулирование деятельности органов публичной власти по реализации и защите прав и свобод инвалидов. Определены проблемные аспекты в правотворческой и правоприменительной деятельности указанных субъектов административного права. Предоставлены предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности органов публичной власти в исследуемом направлении.

**Ключевые слова:** лицо с инвалидностью, социальная защита, субъекты публичной администрации, свободный доступ, социальная инфраструктура, транспортная инфраструктура.

The paper studied the legal regulation of the activities of public authorities for the implementation and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities. Identify problematic aspects in the making and enforcement of these subjects of administrative law. Courtesy of the proposal to improve the legal regulation in the investigated area of activity of the public authorities.

**Key words:** person with disabilities, social protection, public administration entities, access, social infrastructure, transport infrastructure.

**Постановка проблеми.** У період формування громадянського суспільства та правової держави, що ґрунтується на гуманістичних традиціях європейської спільноти, пріоритетного значення набувають дослідження вчених-юристів, спрямовані на впровадження у повсякденну діяльність органів публічної влади правових норм, що регулюють забезпечення та гарантії прав і свобод інвалідів.

Ратифікація Україною Конвенції про права інвалідів та Факультативного протоколу до неї зобов'язала державу забезпечувати й заохочувати повну реалізацію всіх прав людини й основоположних свобод інвалідів без будь-якої дискримінації за ознакою інвалідності. Міжнародні зобов'язання вимагають від уряду країни забезпечувати захист соціально-економічних прав інвалідів, незважаючи на кордони. Проте органи публічної влади та правозахисні організації не повною мірою вирішують проблеми нерівності та дискримінації на підставі особливостей адміністративно-правового статусу інвалідів.

Це насамперед пов'язано з існуванням у нашому суспільстві усталених стереотипів ставлення до інвалідів як до «неповноцінних» людей, що суттєво позначається не тільки на реалізації прав та обов'язків щодо освітнього й матеріального рівня інвалідів, але й стосується сфери права, будучи причиною правової дискримінації з боку органів публіч-

ної влади. Такі порушення виявляються у питаннях забезпечення права інвалідів на засоби реабілітації, доступність інфраструктури, реалізацію права на освіту, працю, медичне обслуговування тощо.

Усе зазначене в комплексі свідчить про актуальність питання правового регулювання діяльності органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів.

**Стан опрацювання проблеми.** Дослідженню окремих складових частин правового забезпечення діяльності зазначених суб'єктів адміністративного права були присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, І.Л. Бородіна, В.Я. Настюка, Н.Р. Нижник, В.П. Петкова, С.В. Петкова та ін.

**Метою** цієї статті є дослідження правового регулювання діяльності органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів загалом, а також визначення проблемних аспектів у правотворчій та правозастосовній діяльності зазначених суб'єктів адміністративного права зокрема.

**Виклад основного матеріалу.** Формування та реалізація державної політики щодо осіб з інвалідністю здійснюється на основі значної кількості законодавчих актів, серед яких пріоритетне місце посідає Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» (далі Закону) [1]. Відповідно до ст. 4 цього Закону, діяльність органів публічної влади

націлена на створення правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення прав і можливостей інвалідів нарівні з іншими громадянами. Створення цих умов забезпечується в діяльності органів публічної влади шляхом виявлення, усунення перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб інвалідів, зокрема стосовно доступу до об'єктів громадського та цивільного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, транспорту, інформації та зв'язку, а також з огляду на індивідуальні можливості, здібності та інтереси – до освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту; охорони здоров'я; соціальному захисту; забезпеченню виконання індивідуальної програми реабілітації інвалідів; наданню пристосованого житла; сприянню громадській діяльності.

Фактично ці напрями діяльності органів публічної влади охоплюють усі сфери життєдіяльності інвалідів і деталізуються у відповідних програмах із реалізації державної політики щодо інвалідів. Проте виникають суттєві недоліки, пов'язані із правозастосуванням норм цього закону, а також відсутністю належного контролю з боку відповідних органів державної влади, який покладається на них відповідно до ст. 9 Закону.

З метою деталізації зазначених напрямів діяльності органів публічної влади, побудуємо аналіз Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» відповідно до реалізації та захисту конкретно визначених у його статтях прав та свобод інвалідів:

### **1) діяльність органів публічної влади, спрямована на реалізацію та захист права інваліда на доступ до інформації.**

Відповідно до ст. 7 Закону, органи місцевого самоврядування зобов'язані інформувати інвалідів про зміни і доповнення законодавства про соціальну захищеність інвалідів, проте в якій формі це має відбуватись, не визначено, відсутній механізм реалізації цього повноваження [1].

З метою реалізації закріпленого у ст. 7 Закону України інформаційного зобов'язання органів місцевого самоврядування необхідно удосконалити порядок доведення до інвалідів законодавства про соціальну захищеність інвалідів, крім оприлюднення їх в офіційних друкованих виданнях, який повинен включати такі складники: а) діяльність соціальних служб відносно адресного доведення до інвалідів законодавства, яке безпосередньо зачіпає їх інтереси; б) інформаційне наповнення веб-сайтів органів публічної влади, з урахуванням особливих потреб користувачів, законодавчими новелами та коментарями щодо їх правозастосування інвалідами; в) оприлюднення через канали телебачення і радіо з адаптацією трансляції у програмах для сприйняття людьми з проблемами слуху; г) публікація у друкованих виданнях; д) іншими способами (роз'яснення прав у медичних закладах, що стосуються медичного забезпечення, соціальних службах, що стосуються надання соціальних послуг тощо).

Поряд із цим, відповідно до ст. 23 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [1], органи державної влади й органи місцевого самоврядування забезпечують можливість комунікації інвалідів із вадами слуху в суспільстві. Телерадіоорганізації (незалежно від форм власності та відомчого підпорядкування) забезпечують субтитрування або переклад на жестову мову офіційних повідомлень, кіно-, відеофільмів, передач і програм у порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України. Проте значною проблемою нині є наявність обмеженої кількості на телебаченні інформаційних і тематичних телепрограм, кіно-, відеофільмів із субтитруванням та сурдоперекладом. За даними Державного Комітету телебачення і радіомовлення, державні телерадіокомпанії забезпечили адаптування програм для сприйняття людьми з проблемами слуху в обсязі 5460 годин на рік, що становить усього 30 хвилин на день. Окрім того, згідно з інформацією Міністерства культури України, а також відповідно до Закону України «Про кінематографію» [541], зарубіжні фільми перед розповсюдженням в Україні повинні обов'язково озвучуватися чи субтитруватися державною мовою. Однак цей стандарт не застосовується до фільмів чи розважальних програм, які виробляються в Україні [2, с. 107].

У зв'язку із цим доцільно здійснити адаптацію Першого національного каналу або створити відповідний національний канал для широкого загалу користувачів, зокрема й інвалідів, на якому з постійним субтитруванням здійснювати трансляцію офіційних повідомлень, наприклад, щодо змін і доповнень до законодавства про державну та громадську захищеність інвалідів, кіно-, відеофільмів, передач і програм, а також запозичення найбільш рейтингових передач з інших каналів.

З метою реалізації закріплених у ст. 23 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» зобов'язань органів публічної влади стосовно усунення інформаційних бар'єрів варто упорядкувати весь масив інформаційного законодавства щодо потреб інвалідів у частині внесення змін до: а) законодавства про телебачення і радіомовлення; б) законодавства про телекомунікації; в) законодавства про кінематографію. Ці зміни мають торкнутися чіткого закріплення зобов'язань органів публічної влади щодо: а) створення інформаційного доступу інвалідів до публічної інформації: оформлення веб-сайтів, розміщення інформації про діяльність органів публічної влади, впровадження технічних вимог на створення (модернізацію) офіційних веб-сайтів з урахуванням потреб користувачів з ураженням органів зору та слуху; забезпечення субтитрування або переклад на жестову мову офіційних повідомлень, кіно-, відеофільмів, передач і програм; видача ліцензії на мовлення з урахуванням програмної концепції мовлення телерадіоорганізації, яка повинна передбачати максимальну частку програм з субтитруванням або перекладом на жестову мову; б) наділення контрольними повноваженнями відповідних інспекційних органів стосовно реаліза-

ції положень, закріплених у статті 23 Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»; в) передбачення відповідних адміністративно-примусових заходів до фізичних та юридичних осіб; г) посилення наглядових функцій правоохоронних органів за дотриманням прав та свобод інвалідів. У відповідному тандемі можна створити дієвий механізм адміністративно-правового забезпечення права інвалідів на доступ до інформації.

**2) діяльність органів публічної влади, спрямована на усунення перепон і бар'єрів доступу до соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури.**

У ст. 27 Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [1] зазначається: «Планування і забудова населених пунктів, формування мікрорайонів, проектування, будівництво і реконструкція об'єктів фізичного оточення без пристосування для використання інвалідами не допускаються». Ця норма Закону насамперед спрямована на планування та забудову населених пунктів, за якою забудова та переобладнання населених пунктів в Україні повинні відбуватися за встановленими державними стандартами з погодженням будівельних проектів із громадськими організаціями інвалідів, а також із попереднім визначенням місць найбільш зручного доступу до соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, де буде економічно вигідною та доцільною забудова і продаж квартир, будинків інвалідам тощо. У зв'язку з цим стрижневим вектором створення безбар'єрного пересування для інваліда повинна стати така конструктивна модель: місце проживання – транспортна інфраструктура – соціальна інфраструктура – місце проживання, яка відображена в окремих нормативно-правових актах.

Аналізуючи Національну доповідь «Безперешкодний доступ осіб з інвалідністю до об'єктів соціальної, транспортної інфраструктури та зв'язку», а також звіти обласних державних адміністрацій, в яких, як правило, зазначається про створення безбар'єрного середовища для осіб з інвалідністю у цих областях, представники Національної Асамблеї інвалідів України дійшли висновку про суттєву невідповідність наявної інформації реальному стану речей, так звану псевдодоступність [3], особливо для інвалідів-візочників.

Окрім того, за даними Генеральної прокуратури України, в офіційному листі до Прем'єр-міністра України зафіксовано порушення вимог ст. 26 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» щодо відсутності умов для безперешкодного доступу інвалідів до навчальних закладів, об'єктів соціальної інфраструктури, громадського транспорту [4]. У межах порушення реалізації положень щодо безбар'єрності будівель та споруд Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР закріпив відповідальність суб'єктів містобудування, які здійснюють проектування об'єктів, експертизу проектів будівництва за передачу замовнику проектною документацією для виконання буді-

вельних робіт на об'єкті будівництва, розроблену з порушенням вимог законодавства.

Проте визначені в нормативно-правових актах вимоги і строки забезпечення безумовного додержання центральними та місцевими органами виконавчої влади законодавства щодо створення належних умов життєдіяльності людей з інвалідністю та доступу до соціальної інфраструктури є досить стислими. Фактично необхідно переобладнати весь житловий фонд, транспортну інфраструктуру та доступ до соціальної інфраструктури, який існував ще з радянських часів та періоду незалежності України. У зв'язку з цим більшість положень законів України: «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» в частині створення безперешкодного доступу інвалідів мають декларативний характер.

З метою реалізації положень ст. 27 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» необхідно впорядкувати чинне законодавство у сфері містобудування, архітектурної діяльності щодо створення дієвого механізму реалізації та захисту права інвалідів на свободу пересування в контексті створення архітектурної доступності шляхом: а) дотримання під час здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду державних будівельних норм та стандартів у частині забезпечення доступності для осіб з інвалідністю; б) розроблення та використання проектною документацією з дотриманням державних будівельних норм та стандартів у частині забезпечення доступності для осіб з інвалідністю; в) прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів із дотриманням вимог, передбачених проектною документацією, згідно з державними будівельними нормами щодо доступності для людей з інвалідністю; г) здійснення державного архітектурно-будівельного контролю за станом забезпечення доступності для інвалідів об'єктів архітектури та будівель; д) визначення процедури переобладнання житлових об'єктів та об'єктів архітектури, збудованих із порушенням проектною документацією, за рахунок балансоутримувачів; е) проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури з дотриманням державних будівельних норм та стандартів у частині забезпечення доступності для осіб з інвалідністю; є) застосування заходів адміністративного примусу до фізичних та юридичних осіб у частині недотримання державних будівельних норм щодо доступності для людей з інвалідністю; ж) посилення наглядових функцій правоохоронних органів за дотриманням прав та свобод інвалідів. Такий комплекс узгоджених між собою адміністративно-правових заходів у сфері містобудування та архітектурної діяльності здатен створити дієвий механізм реалізації та захисту права інвалідів на свободу пересування в контексті створення архітектурної доступності.

Окрім питання про доступність до соціальних об'єктів, заслуговує на увагу сучасний стан пра-

вового забезпечення обладнання інженерно-транспортної інфраструктури до потреб інвалідів. Відповідно до чинного законодавства, спеціальне обладнання транспортних засобів, вокзалів, аеропортів та інших об'єктів має здійснюватися за рахунок підприємств, установ та організацій, які надають відповідні послуги. У тих випадках, коли діючі транспортні засоби не можуть бути пристосовані для використання інвалідами, органи місцевого самоврядування мають створити інші можливості для їхнього пересування [5, с. 107]. Зі ст. 28 Закону «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» не зрозумілим залишається положення, які саме інші можливості для пересування інвалідів можуть створювати органи місцевого самоврядування, якщо фактично на більшості маршрутів відсутні транспортні засоби, пристосовані до обслуговування інвалідів. Це ж стосується і залізничного транспорту. Так, за офіційними даними в експлуатації знаходяться 19 вагонів для пасажирів з інвалідністю, але насправді це всього 19 адаптованих купе й туалетів, а кількість потенційних користувачів – тисячі [6, с. 36].

З метою реалізації закріплених у ст. 28 Закону України зобов'язань органів публічної влади в частині пристосування інженерно-транспортної інфраструктури до потреб інвалідів необхідне упорядкування всього масиву транспортного законодавства. Ці зміни мають торкнутися чіткого закріплення зобов'язань органів публічної влади в частині створення доступу інвалідів до: а) інженерно-транспортної інфраструктури та дорожнього сервісу шляхом здійснення проектування, реконструкції, ремонту та будівництва об'єктів транспортної інфраструктури і дорожнього сервісу з урахуванням потреб інвалідів; б) транспортних засобів загального користування шляхом їх переобладнання до потреб інвалідів, допуск на маршрути місцевого пасажирського транспорту за умови його пристосування до потреб інвалідів, створення спеціалізованих транспортних служб для перевезення на пільгових умовах інвалідів; в) під час проектування і створення нових транспортних засобів загального користування передбачити їх обов'язкове пристосування для осіб з інвалідністю; г) передбачити зниження ставок ввізного мита щодо транспортних засобів загального користування, пристосованих до потреб осіб з інвалідністю; д) передбачення в Ліцензійних умовах провадження госпо-

дарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів умови щодо пристосування транспортних засобів для перевезення осіб з обмеженими фізичними можливостями; е) наділення контрольними повноваженнями відповідних інспекційних органів щодо суб'єктів, які надають транспортні послуги, в частині пристосованих транспортних засобів, інженерно-транспортної інфраструктури та дорожнього сервісу до потреб інвалідів; є) передбачення відповідних адміністративно-примусових заходів до фізичних та юридичних осіб. Цей комплекс змін до транспортного (автомобільного, залізничного, повітряного) законодавства обумовлюється модифікацією спрямованості діяльності органів публічної влади з державоцентристської на людиноцентристську в частині надання якісних транспортних послуг для осіб з інвалідністю.

**Висновок.** Усе викладене свідчить, що нормотворчість у сфері реалізації та захисту прав та свобод інвалідів суб'єктами владних повноважень має динамічний характер, що пов'язано із внесенням численних змін до чинних законодавчих актів. Впровадження міжнародних стандартів і зарубіжної практики, поява нових норм ускладнюють зміст і структуру Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», до якого внесено понад п'ятдесят змін та доповнень. З урахуванням цього слід упорядкувати чинне законодавство та вдосконалити його зміст і структуру відповідно до пріоритетного напрямку діяльності органів публічної влади, який повинен бути спрямований на повну реалізацію у сфері публічно-правових відносин прав і свобод інвалідів та їх дієвий захист у разі порушення з боку державних органів і посадових осіб. Важливим напрямом у вирішенні наявних проблем має стати прийняття запропонованого законопроекту «Про діяльність органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів», який передбачає перехід до «людиноцентристської» ідеології, за якою реалізація та захист прав інвалідів мають стати не просто похідним завданням здійснюваних у сфері публічної влади перетворень, а їх найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою і людиною та визначити основоположний напрям діяльності суб'єктів публічної влади, закріплений у ст. 3 Конституції України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
2. Про становище осіб з інвалідністю в Україні : національна доповідь. – К. : Міністерство соціальної політики України Державна установа науково-дослідний інститут соціально-трудових відносин, 2013. – 198 с.
3. Методика визначення доступності об'єкту громадського призначення для громадян з особливими потребами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://netbaryerov.org.ua/comitety>.
4. Інформація про стан додержання прав дітей-інвалідів та дітей з вадами розвитку : лист Генеральної прокуратури України від 23.04.2013 р. № 08/2-108 вих 311окв-13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/>.
5. Тарасенко В.С. Правове забезпечення соціального захисту дітей інвалідів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право» / В.С. Тарасенко. – Одеса, 2005. – 194 с.
6. Права людини в Україні – 2012. Доповідь правозахисних організацій. / за ред. Є.Ю. Захарова / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Харків : Права людини, 2013. – 560 с.