

1. Социальные проблемы в перспективном планировании. – М.: Экономика, 1982. – С. 281-282. 2. Проблемы расселения в СССР / под ред. В.С. Хорева. – М. Статистика, 1980. – С. 70-75.

УДК.340.13+341.23

Н. В. КРАВЧЕНКО

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ВІТЧИЗНЯНОГО ОМБУДСМАНА З ПРАВ ІНВАЛІДІВ: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ПРИНЦИПІВ

Досліджено становлення та розвиток інституту Урядового уповноваженого з прав інвалідів як одного з механізмів імплементації в українське законодавство принципів Конвенції про права інвалідів. Проаналізовано законодавство України з точки зору втілення цих принципів та як правову передумову формування правового статусу вітчизняного омбудсмана з прав інвалідів.

Ключові слова: принципи права, конвенція, омбудсман, права інвалідів.

Кравченко Н.В. Становление института отечественного омбудсмана по правам инвалидов: имплементация международно-правовых принципов

Изучено становление и развитие института Правительственного уполномоченного по правам инвалидов как одного из механизмов имплементации в украинское законодательство принципов Конвенции о правах инвалидов. Проанализировано законодательство Украины с точки зрения осуществления этих принципов и как правовые предпосылки формирования правового статуса отечественного омбудсмана по правам инвалидов.

Ключевые слова: принципы права, конвенция, омбудсман, права инвалидов.

Kravchenko Nadia. Formation the national institute of ombudsman on handicapped persons rights: implementation of international and legal principles

The formation and development of the Institute of Government Commissioner for rights of the disabled as a mechanism for implementation in Ukrainian law principles of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities are investigated. The current legislation of Ukraine in terms of implementation of these principles and as a legal prerequisite for the formation of the legal status of the national ombudsman for the Disability Rights are analyzed in the article.

Key words: principles of law, convention, ombudsman, rights of the disabled.

Конституційне закріплення прав і свобод людини як найвищої цінності та їх відповідність нормам міжнародного права є однією з важливих ознак демократичної, соціальної держави. Відповідно до ст. 24 Конституції України усі громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними в своїх можливостях перед законом. Цією нормою вітчизняний законодавець закріпив один з головних принципів правової, демократичної держави – принцип рівності, який означає рівність кожної особи, яка знаходиться на території України, перед законом.

Однак, на жаль, в українському суспільстві, як і в усіх інших, існує значна кількість осіб з особливими потребами, які пов'язані зі станом їх фізичного здоров'я. Так, наприклад, у вересні 2013 р. у Вінницькій області проживало більше

6000 лише дітей-інвалідів¹, та ще більше – повнолітніх інвалідів. Ці громадяни, крім своїх особливих потреб, часто зустрічаються з непристосованими умовами для свого повноцінного існування у суспільстві. До таких умов належать, зокрема, недостатня кількість пандусів в адміністративних будівлях, обмежений доступ інвалідів до спеціальних місць для паркування автомобілів, неможливість працевлаштування осіб з обмеженими фізичними можливостями, велика черговість на забезпечення санаторно-курортним лікуванням та спецавтотранспортом тощо. Усе це призводить до непрямой дискримінації інвалідів та обмеження їх прав, незважаючи на певні прогресивні зміни, що відбулися в Україні останніми роками.

Різні аспекти перерахованих та інших проблем правового захисту прав інвалідів аналізувалися в наукових доробках О. Вінгловської, В. Догадова, Ю. Городецької, К. Закоморної, О. Марцеляка, О. Мочульської, В. Москаленко, П. Пилипенко, К. Рудого, Н. Стаховської, В. Темченко, О. Ярошенко, Я. Яськевич та інших дослідників.

На шляху зближення вітчизняного законодавства із законодавством Європи щодо забезпечення прав інвалідів Україна ратифікувала 16.12.2009 р. Конвенцію про права інвалідів (далі – Конвенція) і Факультативний протокол до неї, що набрали чинності для нашої держави 06.03.2010 р.²

Глумачний словник В. Даля містить таке визначення принципу – це наукове та моральне начало, правило, основа, від якої не відходять³. І. Кант писав, що принципи роблять законодавство зрозумілим для кожного і тим самим спрощують його⁴. Де немає принципів, вважає В. Нерсесянц, там немає і права⁵.

З точки зору О. Копиленка, принцип – це вихідне положення теорії, вчення, науки, світогляду; центральне поняття, визначальна ідея, що поширюється на всі явища знань у галузі, де цей принцип абстрагований⁶.

На думку інших вітчизняних вчених, принципи – це керівні ідеї, які характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві. З одного боку, вони виражають закономірності права, а з іншого – найбільш загальні норми, які діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всі суб'єкти⁷.

Принципи права, на думку С. Алексєєва, – це виражені в праві вихідні нормативно-правові засади, що характеризують його основи та зміст, закріплені в ньому закономірності суспільного життя⁸.

Принципи права виступають як своєрідна несуча конструкція, на якій базуються і реалізуються не тільки окремі норми права, інститути і галузі права, а й вся система права. Від ступеня їх дотримання в прямій залежності знаходиться рівень складності, стабільності й ефективності всієї правової системи⁹.

З підписанням Конвенції України взяла обов'язок дотримуватися таких принципів: принцип поваги до притаманної людині гідності, її особистої самостійності, зокрема свободи робити власний вибір, і незалежності; принцип недискримінації; принцип повного й ефективного залучення та включення інвалідів до суспільства; принцип поваги до особливостей інвалідів і прийняття їх як компонента людської різноманітності й частини людства; принцип рівності; принцип доступності; принцип рівності чоловіків і жінок; принцип поваги до таких здібностей дітей-інвалідів, які розвиваються, принцип поваги до права дітей-інвалідів зберігати свою індивідуальність.

Зазначені принципи в тій чи іншій мірі знайшли відображення в Конституції та законах України. Так, відповідно до Конституції України усі люди є вільні і

рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21). Відповідно до ст. 23 Конституції України, кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. Ці норми Основного Закону України на найвищому юридичному рівні відображають один з основних принципів Конвенції – принцип поваги до притаманної людині гідності, її особистої самостійності, зокрема свободи робити власний вибір, і незалежності.

На втілення принципів Конвенції та ст. ст. 21, 23, 24 Конституції України у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. визначено, що принцип недискримінації передбачає незалежно від певних ознак забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб; забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб; повагу до гідності кожної людини; забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб¹⁰. Цими нормами Україна на законодавчому рівні визнає, що всі особи є рівними перед законом і мають право на рівний захист закону й рівне користування ним без будь-якої дискримінації, забороняє будь-яку дискримінацію за ознакою інвалідності й гарантує інвалідам рівний та ефективний правовий захист від дискримінації на будь-якому ґрунті.

Принцип повного й ефективного залучення та включення інвалідів до суспільства (ст. ст. 29, 30 Конвенції), який визначає, що інваліди мають право брати участь у політичному та суспільному житті, у культурному житті, проведенні дозвілля й відпочинку та заняттях спортом¹¹, вітчизняний парламент відобразив у виборчому законодавстві, у Законах України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 р., «Про політичні партії» від 05.04.2001 р., «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р., «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 р. тощо.

Перший з цієї низки законів, окрім того, відображає прийняті Генеральною Асамблеєю ООН 20 грудня 1993 р. стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів, в яких дається визначення терміну «забезпечення рівних можливостей». Під останнім розуміється процес, завдяки якому різні системи суспільства і навколишнього середовища, такі, як обслуговування, трудова діяльність та інформація, виявляються доступними для всіх, особливо інвалідів¹².

Принцип доступності означає, що усі інваліди повинні мати доступ, на рівні з іншими особами, до громадських та адміністративних будівель, до засобів масової інформації тощо. Цей принцип також закріплено у Законі України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». Так, у його ст. 26 визначено, що підприємства, установи та організації зобов'язані створювати умови для безперешкодного доступу інвалідів (у тому числі інвалідів, які використовують засоби пересування та собак-поводирів) до об'єктів фізичного оточення. Власники та виробники транспортних засобів, виробники та замовники інформації (друковані засоби масової інформації, телерадіоорганізації тощо), оператори та провайдери телекомунікацій повинні забезпечувати надання послуг і виробництво продукту з урахуванням потреб інвалідів¹³.

Принцип рівності чоловіків і жінок полягає в тому, що незалежно від статі мають забезпечуватися рівні права та обов'язки інвалідів обох статей. Цей принцип знайшов широке відображення у Сімейному кодексі України від 10.01.2002 р., а особливо – у Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005 р.

Відносно нові та прогресивні для нашого суспільства з його зашкарублою системою виховання принципи – принцип поваги до таких здібностей дітей-інвалідів, які розвиваються, і принцип поваги до права дітей-інвалідів зберігати свою індивідуальність – знайшли відображення у Законі України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 р. (ст. ст. 9, 10, 19, 22, 26), у Законі України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» від 06.10.2005 р. (ст. ст. 23, 33 – 40), у Законі України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» від 16.11.2000 р. тощо.

Згадані норми вітчизняного законодавства стали юридичною базою та створили правові передумови виникнення в Україні омбудсмана з прав інвалідів. З метою подальшої імплементації принципів Конвенції, їх широкої реалізації та поглиблення забезпечення рівних прав і законних інтересів осіб з обмеженими можливостями Кабінет Міністрів України створив новий інститут – інститут Урядового уповноваженого з прав інвалідів (далі – Урядовий уповноважений)¹⁴.

Урядовий уповноважений призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України та підпорядковується Кабінетові Міністрів України. Його посада прирівнюється до першої категорії посад державних службовців. Урядовий уповноважений має право брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях Кабінету Міністрів України під час розгляду питань, що належать до його компетенції.

Організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Урядового уповноваженого здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України. Він має бланк із найменуванням своєї посади.

Урядовим уповноваженим може бути особа, яка є громадянином України, має вищу освіту та досвід роботи у відповідній сфері. Першим Урядовим уповноваженим призначено О.В. Журавко – народного депутата України V та VI скликання, секретаря Комітету Верховної Ради України з питань пенсіонерів, ветеранів та інвалідів. О.В. Журавко – громадський діяч, інвалід з дитинства, тобто, людина, що знає «з середини» проблеми осіб з особливими потребами.

Кабінет Міністрів України, з огляду на норми Конвенції, поклав на Урядового уповноваженого такі завдання: 1) підготовка пропозицій щодо забезпечення додержання прав і законних інтересів інвалідів; 2) вжиття у межах своїх повноважень заходів до усунення порушень прав і законних інтересів інвалідів та запобігання їх повторному вчиненню; 3) сприяння виконанню Україною міжнародних зобов'язань щодо додержання в Україні прав і законних інтересів інвалідів; 4) забезпечення інформування громадськості про права інвалідів.

Урядовий уповноважений відповідно до покладених на нього завдань подає Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо забезпечення додержання прав і законних інтересів інвалідів, удосконалення механізму реалізації державної політики у цій сфері. Він може брати участь у підготовці та опрацюванні проектів актів законодавства з питань, що належать до його компетенції, а також вивчати стан роботи закладів системи реабілітації інвалідів щодо забезпечення соціального захисту інвалідів, які перебувають (утримуються) у таких закладах.

Урядовий уповноважений взаємодіє з центральними і місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами, консультативно-дорадчими органами, що утворені Кабінетом Міністрів України, а також з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, підприємствами, установами та організаціями з питань, що належать до його компетенції.

Він може звертатись в установленому порядку до державних органів, у тому числі правоохоронних, з питань усунення порушень прав і законних інтересів інвалідів, запобігання їх повторному вчиненню. Одним з важливих його повноважень є подача Кабінетові Міністрів України узагальненої інформації про факти порушення прав і законних інтересів інвалідів разом з пропозиціями щодо усунення таких порушень.

Урядовий уповноважений має сприяти виконанню центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування міжнародних договорів щодо додержання прав і законних інтересів інвалідів.

Урядовий уповноважений, з метою втілення принципу повного й ефективного залучення та включення інвалідів до суспільства, забезпечує інформування громадськості через ЗМІ про права інвалідів та про прийняття Кабінетом Міністрів України рішень щодо забезпечення додержання конституційних прав і законних інтересів інвалідів, усунення їх порушень та виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері.

Урядовий уповноважений для виконання своїх завдань наділений низкою спеціальних прав. Так, він має право звертатися до центральних і місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування щодо сприяння вирішенню питань, що належать до його компетенції, а також одержувати в установленому порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

Для опрацювання питань, що належать до його компетенції, Урядовий уповноважений має право залучати представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян (за погодженням з їх керівниками), а також експертів, вчених та фахівців. З метою вивчення та вирішення питань, що належать до його компетенції, він може ініціювати утворення робочих груп. Крім того, Урядовий уповноважений має право брати участь у засіданнях центральних і місцевих органів виконавчої влади під час розгляду питань, що належать до його компетенції та право самостійно скликати наради з таких питань.

За досить короткий термін існування цього державного інституту ним вже здійснено певний обсяг роботи. Так, наприклад, вже створено Дорадчий комітет при Урядовому уповноваженому з прав інвалідів, до складу якого увійшли представники понад 20 найбільших та найактивніших громадських організацій інвалідів. Цей комітет визначив найважливіші напрями роботи Урядового уповноваженого. На першому засіданні Дорадчого комітету йому було рекомендовано:

– ініціювати внесення змін до законодавства щодо 4-відсоткової квоти, які знижують надходження до Фонду соціального захисту інвалідів;

– підняти питання перед Урядом щодо гарантування безперешкодного доступу інвалідів до спеціальних місць для паркування автомобілів осіб з обмеженими фізичними можливостями;

– провести відповідну роботу щодо внесення змін до Інструкції з надання фінансової допомоги на поворотній і безповоротній основі та цільової позики за рахунок сум адміністративно-господарських санкцій та пені, що надходять до державного бюджету за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів;

– вимагати від відповідних структур надавати пріоритет друку підручників шрифтом Брайля підприємствам УТОСу;

– ініціювати вдосконалення Закону України «Про соціальні послуги» шляхом надання громадським організаціям інвалідів права здійснювати контроль за якістю надання соціальних послуг, а також залучати ці організації до надання соціальних послуг населенню¹⁵.

Крім того, члени Дорадчого комітету затвердили Положення про цей орган. Відповідно до його норм, Дорадчий комітет є постійно діючим колегіальним консультативно-дорадчим органом на громадських засадах. Створено його з метою забезпечення участі громадян в діяльності Урядового уповноваженого з прав інвалідів, об'єднання зусиль Президента України, Уряду та всеукраїнських громадських об'єднань інвалідів задля повноцінного вирішення актуальних проблем осіб з інвалідністю на принципах достатності та справедливості у вирішенні соціальних проблем цієї категорії громадян, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю. Очолює Дорадчий комітет секретар, що має заступника¹⁶.

Таким чином, Україною здійснено ще один крок в процесі імплементації міжнародно-правових принципів в галузі захисту прав інвалідів – на рівні урядового органу створено інститут спеціалізованого омбудсмена з прав інвалідів. З метою посилення правового статусу цього державного інституту його необхідно наділити певними владно-розпорядчими повноваженнями та надати його актам імперативного характеру.

1. Більше ніж 6000 дітей-інвалідів проживає на Вінниччині // 33-й канал. – 2013. – 25 вересня – № 40. – С.14. **2.** Конвенція про права інвалідів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_g71. **3.** Даль В. Толковый словарь русского языка / Даль М. – М., 1980. – Т.3 – С. 431. **4.** Кант И. Сочинения / Кант И.: в 8 т.; под общ. ред. проф. А.В. Гулыги. – М., 1994. – Т. 3. – С.276. **5.** Мартыненко Б.К. Право и справедливость / Б.К. Мартыненко // Философия права в России: теоретические принципы и нравственные основания: материалы междунар. науч. конф., (Спб., 15-17 ноября 2007 г.). – Спб., 2007. – С.76. **6.** Теорія держави і права [Зайчук О. В., Оніщенко Н. М.]: академічний курс: підручник. – К.: Юрінком Інтер 2006. – С. 45. **7.** Кельман М.С. Загальна теорія держави та права / Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М.: підручник. 2-ге видання, стереотипне. – Львів: Новий Світ-2000, 2005. – С. 284. **8.** Алексеев С.С. Общая теория права / Алексеев С.С. – Т.1. – М., 1981. – С. 98 – 99. **9.** Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. Цит. праця. – С.285. **10.** Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>. **11.** Конвенція про права інвалідів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_g71. **12.** Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів: Прийняті генеральною Асамблеєю ООН на сорок восьмій сесії 20 груд. 1993 р. (резолюція 48/96) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://npu.edu.ua!/e-book/book/html/D/ikpp_kpp_Sozhialno-pravovuyu_zahust_ditey/100.html. **13.** Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12>. **14.** Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Урядового уповноваженого з прав інвалідів» від 17.04.2013 р. № 273 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/273-2013>. **15.** Дорадчий комітет при Урядовому уповноваженому з прав інвалідів визначив найважливіші питання соціального захисту інвалідів [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.invak.info/zakony-i-prava/2818-doradchij-komitet-pri-uryadovomu-upovnovazhenomu-z-prav-invalidiv-viznachiv-najvazhlivishi-pitannya-sotsialnogo-zakhistu-invalidiv.html>. **16.** Дорадчий комітет допомагатиме Урядовому уповноваженому з прав інвалідів відстоювати інтереси людей [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246555192