

УДК 316.6:159.92

**Євген Соболь,***докт. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри правознавства  
Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*

## ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ІНВАЛІДІВ ІЗ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

*Стаття присвячена адміністративно-правовим засадам організації взаємодії громадських організацій інвалідів із публічною адміністрацією щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів. У результаті чого запропоновано ухвалення Закону України «Про громадські організації інвалідів в Україні», обґрунтовано необхідність створення Національної ради з прав та свобод інвалідів.*

**Ключові слова:** інваліди, суб'єкти публічної адміністрації, громадські організації інвалідів, громадське суспільство.

**Актуальність теми.** Становлення ефективної взаємодії між інституціями громадянського суспільства та публічними інституціями напряму залежить від трансформації соціально-економічних і політико-правових систем, радикального реформування адміністративного права та пріоритетного виокремлення його публічно-сервісної спрямованості, переходу до нової ідеології публічної влади, де поетапно відбувається наповнення імперативного методу елементами диспозитивності.

Такий напрям реформування адміністративного права вимагає створення повноцінних інституцій громадянського суспільства, побудованих на забезпеченні участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, проведенні громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, утворенні громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади, налагодженні ефективної взаємодії публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства.

Громадські організації утворюють окремий так званий «третій сектор» і покликані виконувати певну роль у реалізації соціальної програми держави щодо 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 [1, с. 130]. Такий суспільний стандарт є передумовою реалізації та забезпечення прав та свобод, законних інтересів інвалідів в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Пріоритетне місце у структурі громадських об'єднань відводиться саме громадським організаціям інвалідів ключовим завданням яких є реалізація та захист прав та свобод інвалідів. Їхній правовий статус на сьогодні регламентується певним масивом загальних нормативно-правових актів дія яких поширюється на всі громадські об'єднання, так і спеціалізованих нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються сфери діяльності громадських організацій інвалідів: а) визначають їх повноваження, б) визначають розмір державної фінансової допомоги, пільг з оподаткування, державного замовлення; в) окреслюють напрями співпраці із суб'єктами публічної адміністрації.

Спеціалізованим законодавчим актом, у межах якого визначені організаційні та правові засади утворення й діяльності громадських організацій інвалідів, окреслені напрями спільної діяльності з суб'єктами публічної адміністрації та визначені державні гарантії забезпечення їх діяльності, є Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ [2], окремі положення якого мають дискусійний характер та потребують деталізації.

Так, у межах III розділу «Громадські організації інвалідів» зазначеного законодавчого акту перераховані напрями діяльності зазначених об'єднань без відповідної деталізації їх реалізації. Більшість статей зазначеного розділу присвячені насамперед процедурі надання пільг з оподаткування, позик, фінансової допомоги, дотацій громадським організаціям інвалідів. При цьому деталізація підстав їх надання, зводяться до законів України з питань оподаткування та низки інших законодавчих і підзаконних актів.

Незрозумілим залишається позиція законодавця щодо закріплення правового статусу діяльності громадських організацій інвалідів в межах складової Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [2], попри те що зазначені об'єднання мають низку

специфічних особливостей, порівняно з іншими об'єднаннями, а саме:

а) окреслені правові можливості громадських організацій інвалідів у сфері майнових правовідносин, закріплених в категоріях правоздатності та дієздатності, значно ширше, ніж у інших видів некомерційних організацій (право на пільги з оподаткування, позики, фінансову допомогу, дотації тощо);

б) наявність додаткових гарантій з боку держави від можливих зловживань своїми правами;

в) суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані надавати допомогу і сприяти діяльності громадських організацій інвалідів;

г) громадські організації інвалідів беруть участь в узгодженні положень про діяльність окремих суб'єктів публічної адміністрації;

д) підприємства громадських організацій інвалідів із метою отримання вище зазначених пільг зобов'язані створювати спеціальні робочі місця для інвалідів з урахуванням їхніх індивідуальних функціональних можливостей;

е) для підприємств громадських організацій інвалідів встановлюється індивідуальний порядок надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування;

ж) беруть участь у погодженні будівельної документації, атестації спеціалізованих робочих місць інвалідів тощо.

Зазначений масив специфіки діяльності громадських організацій інвалідів потребує більш детального закріплення в межах окремого спеціалізованого законодавчого акту, яким може бути Закон України «Про громадські організації інвалідів в Україні».

Поряд із 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 і свободи людини та вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними можливостями, здібностями та інтересами [2], що певним чином здійснюється через спільну діяльність громадських організацій інвалідів і суб'єктів публічної адміністрації, де останні повинні надавати допомогу й сприяти зазначеним організаціям в їхній діяльності.

Проте на практиці можна простежити зворотне. Так, у доповідях суб'єктів публічної адміністрації досить часто можна зустріти вислови, що національне законодавство, яке регламентує права та свободи інвалідів, їхнє конституційне право на об'єднання, цілком відповідає міжнародним стандартам.

Безумовно, права та свободи інвалідів, регламентовані в національному законодавстві, відповідають міжнародним нормам. Та міжнародні норми лише декларують це право, розкривають його зміст, формують принципи його реалізації, все інше є прерогативою національного законодавства, особливо це стосується країн, яких зараховують до країн так званого «континентального права», до яких належить

і Україна [3, с. 135]. Проте в дійсності є безліч законодавчо закріплених положень, які мають суто декларативний характер (право на пільгове медичне забезпечення, право на належний життєвий рівень, право на доступ до інформації «жестова мова», право на безперешкодний доступ інвалідів до соціальної інфраструктури тощо).

Досить слушно із цього приводу зазначає С.Г. Стеценко: сам факт конституційного закріплення системи соціальних прав ще не означає їх автоматичну реалізацію у процесі публічного управління, що зумовлюється низкою чинників «економічної спроможності» [4, с. 76]. Тому цілком погоджуємося з позицією окремих науковців щодо створення максимально простого, чіткого та необтяжливого механізму забезпечення прав і свобод інвалідів, визначення державних гарантій його реалізації через співпрацю громадських інституцій та суб'єктів публічної адміністрації.

Проте сьогодні організація взаємодії між зазначеними суб'єктами адміністративних правовідносин перебуває 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.

У юридичній і спеціальній літературі до сьогодні розглядалися лише різні несистематизовані форми взаємодії, що пов'язано, перш за все, з відсутністю критеріїв їх систематизації, детального виписання в нормативно-правових актах.

Так, у межах статті 22 Закону України «Про громадські об'єднання» визначені лише засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, тобто підґрунтя на якого повинні формуватися конкретні форми взаємодії між зазначеними суб'єктами. У межах нормативно-правових актах окремо закріплені напрями взаємодії щодо: проведення антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів [5]; 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 [6]; інформаційної взаємодії через урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада», офіційні веб-сайти органів виконавчої влади; формування ради голів громадських рад при органах виконавчої влади.

У Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації визначені пріоритетні напрями спільної діяльності громадських об'єднань з органами державної влади в частині 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 контр-

оло; посилення впливу інститутів громадянського суспільства на ухвалення управлінських рішень та їх реалізацію; сприяння громадської активності та громадянської культури.

Поряд із зазначеними нормативно-правовими актами лише в Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, яка на сьогодні втратила чинність, визначені форми взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства: а) розроблення та обговорення проектів нормативно-правових актів; б) здійснення інститутами громадянського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; в) надання інститутами соціальних послуг відповідно до укладених договорів; г) утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки; ґ) співпраця органів виконавчої влади з інститутами з підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання навичкам ефективної взаємодії; д) проведення органами виконавчої влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; е) виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування.

Щодо 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 і відомчих нормативно-правових актах, що створює певні труднощі у правозастосуванні.

Проведене нами дослідження спільної діяльності зазначених суб'єктів адміністративно-правових відносин дозволяє виокремити найбільш поширену форму взаємодії – реалізацію громадською організацією інвалідів права на отримання від держави матеріально-фінансової допомоги, яка виражається в таких аспектах: право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності; звільнення від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва в разі використання земельних ділянок для будівництва реабілітаційних установ, об'єктів фізкультури, спорту та соціального забезпечення для інвалідів; зменшення розміру нарахування, обчислення та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; кошти або майно, що надаються у вигляді допомоги громадським організаціям (спілкам) інвалідів, не враховуються для визначення об'єкта оподаткування; отримання платником податку від Фонду соціального захисту інвалідів цільової позики на поворотній основі; за певних умов звільнення від оподаткування прибуток підприємств та організацій, які засновані громадськими організаціями інвалідів; не включається до оподаткованого доходу цільова благодійна допомога, що надається резидентами у будь-якій сумі (вартості) для ви-

значеного переліку потреб громадських організацій інвалідів; отримання дотацій на створення спеціальних робочих місць для безробітних інвалідів та ін.

Використання зазначеної форми взаємодії залежить від реалізації тісно пов'язаної з нею такої форми, як легалізація, нагляд і контроль публічної адміністрації за діяльністю громадських організацій інвалідів. Зазначена форма взаємодії складається з: процедури легалізації громадських організацій інвалідів; реєстрації у відповідному контролюючому органі з метою реалізації податкових пільг і виконання нормативу працевлаштування інвалідів; отримання дозволу від центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту інвалідів, ветеранів війни на право користування пільгами з оподаткування; державний контроль та нагляд з боку суб'єктів публічної адміністрації у напрямі: легалізації громадських організацій інвалідів, цілеспрямованого використання дотацій та пільг, уникнення зловживань та лобіювань власних інтересів за рахунок громадської організації, виконання та додержання законності.

На вдосконалення взаємодії між громадськими організаціями інвалідів та публічною адміністрацією спрямована й така форма взаємодії, як утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики відносно інвалідів. Цей механізм був запроваджений постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996. Відповідно до цієї постанови було створено громадські ради, колегії при суб'єктах публічної адміністрації, наприклад Громадська колегія при Міністерстві охорони здоров'я України, Громадська рада при Фонді соціального захисту інвалідів та ін.

До складу відповідних рад і колегій входять представники всіх зацікавлених громадських об'єднань. Громадські організації представляють ту чи іншу спільноту, є виразниками суспільної думки з якоїсь проблеми чи питання. Діяльність громадських рад спрямована на вирішення наступних завдань: а) в інформаційному напрямі: збір, узагальнення та подання суб'єктам публічної адміністрації інформацію щодо пропозицій інститутів громадянського суспільства відносно питань, які мають важливе суспільне значення для інвалідів; організація публічних заходів для обговорення актуальних питань з формування та реалізації державної політики відносно інвалідів; б) у правотворчості – подає суб'єктам публічної адміністрації для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів із питань формування та реалізації державної політики відносно інвалідів та удосконалення діяльності органів державної влади; в) у правозастосуванні – здійснює громадський контроль за врахуванням суб'єктами публічної адміністрації пропозицій та зауважень громадськості, а

також дотриманням ними нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; проведення відповідно до законодавства громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що розробляються суб'єктами публічної адміністрації та ін.

Тобто відбувається відстоювання громадської позиції та лобіювання інтересів інвалідів громадськими організаціями. Таким чином, як зазначає В.В. Лещенко, з одного боку, держава отримує захист і запевнення, що інтереси громадськості певною мірою враховані, з іншого – захист отримують інваліди, оскільки вони мають змогу викласти свою точку зору з відповідного питання [7, с. 128].

На сьогодні в реалізації зазначеної форми взаємодії виникають певні проблеми, про що свідчить аналіз наукових публікацій, доповідях та аналітичних звітах громадських організацій інвалідів.

#### Висновок

Враховуючи зазначене, для розвитку цієї форми взаємодії необхідно аналізувати досвід зарубіжних колег, де захист прав і свобод інвалідів належить не до повноважень окремих суб'єктів публічної адміністрації, а є справою всієї держави в особі її органів. Так, у Швеції функціонує Агентство з координації політики інвалідності; у США – Національна рада з питань інвалідів при Президенті, у Франції – Національна консультативна рада з проблем інвалідів, у Польщі – Національна консультативна рада у справах інвалідів.

У зв'язку із цим пропоную створити Національну раду з прав та свобод інвалідів при Президенті України як постійний колегіальний виборний контролюючий консультативно-дорадчий орган, утворений для налагодження ефективної взаємодії органів державної влади з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики щодо реалізації та захисту прав та свобод інвалідів. Діяльність її пропоную урегулювати за допомогою Положення про Національну раду з прав та свобод інвалідів, у межах якого до повноважень

зазначеної ради слід віднести: розроблення та здійснення заходів щодо створення цілісної державної політики відносно інвалідів; опрацювання Національної програми і законопроектів, пов'язаних із реалізацією державної політики відносно інвалідів; сприяння у запровадженні європейських стандартів забезпечення прав та свобод інвалідів; координація діяльності органів державної влади; ініціювання та організація перевірок діяльності суб'єктів публічної адміністрації; розроблення та внесення Президентові України пропозицій щодо підготовки та ефективної реалізації заходів щодо реалізації та захисту прав та свобод інвалідів, спрямованих на участь у міжнародному співробітництві.

#### Список використаних джерел:

1. 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.
2. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 березня 1991 року (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
3. Кочкадан А. Організаційно-правові форми релігійних організацій в Україні / А. Кочкадан // Вісник львівського університету. – 2010. – Вип. 50. – С. 133–139.
4. Степенко Г. Громадське суспільство та правова держава: проблеми взаємодії / С. Степенко // Право України. – 2014. – №4. – С. 71-79.
5. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61.
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.
7. Лещенко В.В. Громадські лікарські організації як суб'єкти формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я : дис. ... кандидата наук з державного управління: 25.00.02 / В.В. Лещенко. – К., 2009. – 227 с.

*Статья посвящена административно-правовым основам организации взаимодействия общественных организаций инвалидов с публичной администрацией по реализации и защите прав и свобод инвалидов. В результате чего предложено принятие Закона Украины «Об общественных организациях инвалидов в Украине», обоснована необходимость создания Национального совета по правам и свободам инвалидов.*

**Ключевые слова:** инвалиды, субъекты публичной администрации, общественные организации инвалидов, гражданское общество.

*The article is devoted to the administrative and legal framework of interaction with NGOs disabled public administration to implement and protect the rights and freedoms of persons with disabilities. As a result, proposed the adoption of the Law of Ukraine „On Public Organization of Disabled in Ukraine”, the necessity of the establishment of the National Council of the rights and freedoms of persons with disabilities.*

**Key words:** disabled persons, entities of public administration, public organizations of invalids, civil society.