

УДК 316.6:159.92

**Євген Соболь,**

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

## ЗАХИСТ ПРАВ І СВОБОД ІНВАЛІДІВ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ЛЮДИНОЦЕНТРИСТСЬКОГО ПІДХОДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

*У статті розглянуто реалізацію людиноцентристського підходу до захисту прав та свобод інвалідів через призму проведення адміністративної реформи. Розглядається ідея децентралізації влади як одна з конституційних засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави, що стане поштовхом до створення дієвих суб'єктів публічної адміністрації – державних представництв, наділених контрольно-наглядовими й координаційними, а не виконавчими функціями, що концептуально вплине на реалізацію та захист прав і свобод інвалідів на рівні області, району, громади.*

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

**Постановка проблеми.** Сьогодні триває розбудова України як правової демократичної держави, в якій народний суверенітет є найвищою соціальною цінністю. Саме тому, як доречно підкреслює С.В. Петков, необхідне оновлення правової бази відносин держави з особою, що мають здійснюватися не лише в напрямі модернізації відповідальності людини перед державою, а й навпаки – влади перед людиною, що за сучасних умов є способом організації влади всього українського суспільства. Також одним із напрямів зовнішньої політики нашої країни має стати входження до європейських інституцій із метою створення європейської держави з високим рівнем життя [12, с. 4].

У такому ракурсі особливого значення набуває вироблення нових ефективних правових механізмів і подальше реформування у сфері реалізації та захисту прав і свобод малозахищених верств населення, насамперед інвалідів, що за позитивних результатів вказуватиме на сформованість та підтримання глобальних цивілізаційних цінностей широкими верствами населення й національною публічною адміністрацією. Належне забезпечення прав і свобод інвалідів, їх обсяг і характер також свідчатиме про високий рівень демократизації громадянського суспільства.

**Метою статті** є дослідження шляхів реалізації людиноцентристського підходу до захисту прав і свобод інвалідів.

**Виклад основного матеріалу.** Прийняття Конституції України й вироблення Концепції адміністративної реформи, що була покладена в основу реформування системи публічного управління Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [14], стало початком нового етапу в розвитку суспільства й держави, створило базу для її реформування. Одним із завдань реформування правової сис-

теми держави є проведення адміністративно-правової реформи. Для цього передбачається послідовна реалізація як національних законів, так і вимог міжнародно-правових актів [7, с. 3].

У цілому під адміністративно-правовою реформою більшість вітчизняних науковців розуміє комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних і державно-службових трансформаціях (насамперед у сфері виконавчої влади) із метою перетворення влади з репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи публічного управління. Водночас однією з переваг адміністративної реформи, на відміну від інших вітчизняних реформ, є те, що вона із самого початку отримала належним чином теоретично опрацьовану методологічну базу її проведення [8, с. 7–8].

Метою адміністративної реформи в Україні є формування системи публічного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система має бути підконтрольною громадянам, прозорою, ефективною, побудованою на наукових принципах.

Для досягнення мети адміністративної реформи згідно з Концепцією адміністративної реформи реалізується низка завдань: запровадження нової ідеології функціонування публічної адміністрації як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг; формування ефективної організації публічної влади як на центральному, так і на місцевому рівнях; формування сучасної системи місцевого самоврядування; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки й перепідготовки управлінських ка-

дрів; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Перелік завдань адміністративної реформи в Україні зумовлює її визначення як демократичних перетворень у державі та суспільстві, за яких реалізація та захист прав і свобод людини й громадянина є першочерговою метою публічної влади. Більше того, повноцінний правовий і соціальний захист інвалідів із боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування засвідчуватиме провадження діяльності національної публічної адміністрації згідно з міжнародними демократичними стандартами. Водночас проблеми організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування й іншими інституціями, що наділені повноваженнями публічної адміністрації, є важливим, але не першочерговим завданням. На думку В.А. Дерезь, В.М. Селіванова, А.М. Школик, зазначені заходи мають сприяти належному забезпеченню реалізації принципу верховенства права у сфері адміністративно-правового регулювання, поєднаному з рішучим переходом до людиноцентристської ідеології. Покладений в її основу інститут прав людини має змінити вигляд власне публічного управління, впливаючи як на вітчизняну концепцію, так і на практику творення сучасної системи адміністрування в Україні [5, с. 240; 18, с. 7].

Фундатор людиноцентристської теорії побудови держави та діяльності публічної адміністрації В.Б. Авер'янов розвивав останнє твердження в низці наукових праць, підкреслюючи, що нова адміністративно-правова доктрина передбачає суттєві зміни в розумінні суспільної цінності галузі адміністративного права. На противагу її однобічному визначенню переважно як регулятора владно-організаційного впливу держави на суспільні відносини й процеси, ця галузь у сучасному європейському розумінні є основним регулятором гармонійних взаємовідносин між публічною адміністрацією (суб'єктами державної влади й місцевого самоврядування) та громадянами.

В основу нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена протилежна (людиноцентристська) ідеологія, згідно з якою держава має, умовно кажучи, служити інтересам громадян (тобто діяти на благо людини) шляхом усебічного забезпечення пріоритету їхніх прав, свобод і законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації [1, с. 7–10; 2, с. 240–247; 3, с. 87–92].

О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та Д.М. Лук'янець також наголошують на людиноцентристському підході, указуючи, що вільне й ефективне здійснення прав людини – одна з головних ознак демократичного суспільства й правової держави. Отже, права людини мають стати не якимось похідним завданням перетворень, здійснюваних у сфері публічної влади, а їх найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою й людиною. Крім того, науковці додають, що глибинний сенс цієї зміни полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому іде-

ології панування держави над людиною посіла протилежна ідеологія служіння держави інтересам людини. Такий перехід можливий лише за умови дійсного запровадження передбаченого Конституцією України принципу верховенства права (ст. 8), який вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, забезпечення їх пріоритету над іншими цінностями демократичного суспільства. Отже, найперше завдання якісного розвитку публічної влади в Україні полягає в необхідності рішучого подолання недооцінення ролі й місця держави у вирішенні проблеми прав і свобод людини, яка традиційно обмежується переважно захистом порушених прав [4, с. 147].

Зазначену тезу повністю підтримує Г.І. Лиско, додаючи, що перехід до людиноцентристської концепції державорозуміння потребує суттєвого переосмислення характеру відносин між органами публічної адміністрації й приватними (фізичними та юридичними) особами. Відповідно до цієї концепції роль держави зводиться до надання суспільству послуг, а отже, її основне завдання – забезпечення можливості осіб реалізувати належні їм права, зокрема, у відносинах із публічною адміністрацією. Однією із запорок успішної реалізації цього завдання є зважена та продумана дозвільна політика, за якої отримання дозволу фізичною чи юридичною особою є простою, прозорою та доступною процедурою [9, с. 152].

Слід погодитися, зокрема із С.Г. Стеценком, що зміна державоцентристської ідеології на людиноцентристську, пріоритет служіння держави людині стануть значним позитивним демократичним досягненням як українського суспільства, так і правового наукового усвідомлення вказаних досягнень [19, с. 47–48]. За таких умов забезпечення реалізації та захисту прав і свобод інвалідів вийде на новий рівень. Особи з обмеженими функціональними можливостями стануть не декларативними, а реальними повноцінними членами суспільства, а показник дискримінації щодо останніх суттєво зменшиться.

Отже, реалізація людиноцентристського підходу до захисту прав і свобод інвалідів за умови проведення адміністративно-правової реформи – це здійснення політико-правової реформи у сфері публічної влади з метою поліпшення стану захищеності прав і свобод інвалідів шляхом оптимізації організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, а також взаємовідносин між інституціями, наділеними повноваженнями публічної адміністрації, та членами громадянського суспільства.

На вимогу вітчизняного законодавця та з урахуванням людиноцентристського підходу адміністративно-правова реформа в Україні здійснюється в кількох напрямках: створення нової правової бази, що регламентуватиме діяльність публічної адміністрації; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення публічного управління, а також кадрового забезпечення нової системи публічного управління; зміцнення й формування нових фі-

нансово-економічних основ функціонування публічної адміністрації; наукове й інформаційне забезпечення системи публічного управління; формування механізмів наукового й інформаційного моніторингу функціонування системи.

З метою вирішення організаційно-практичних проблем здійснювалося постійне оперативне реагування з боку різних ланок національної публічної адміністрації. Наприклад, в Указі Президента України від 29.05.2001 р. № 345/2001 «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» [16] наголошено, що кроки в питаннях реформування апарату публічного управління подекуди не ґрунтуються на використанні науково-системних поглядів і принципів. Більше того, незважаючи на прийняття низки указів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності та зменшення чисельності працівників органів виконавчої влади, стан справ у цьому напрямі практично не поліпшився.

У зв'язку з вищевикладеним пропонуємо Кабінету Міністрів України внести дієві пропозиції щодо подальшого проведення адміністративної реформи, які б передбачали, зокрема, спрощення системи публічного управління, ліквідацію її неефективних ланок, запровадження уніфікованих структур апаратів органів виконавчої влади тощо; здійснити заходи з підвищення ефективності виконання контрольних функцій органів виконавчої влади за дотриманням Конституції й законів України; посилити діяльність місцевих органів виконавчої влади, спрямовану на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, становлення та розвитку місцевого самоврядування на основі чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

Характеризуючи етапи реалізації адміністративно-правової реформи в Україні (1998–2013 рр.), М.Я. Малиновський зазначає, що їй бракувало системності, послідовності та наукового обґрунтування. У результаті кожна з проведених реформ ознаменувала своєрідний перерозподіл владних повноважень, чергову кадрово-структурну перестановку, що не призвело до системних змін у формуванні оптимальної моделі публічної адміністрації, спроможної адекватно реагувати на сучасні виклики й загрози. Скорочення кількісного складу адміністративного апарату здійснювалося переважно за директивним підходом без урахування необхідності узгодження цих заходів із потребою виконання конкретних функцій публічного управління та надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [10, с. 21–22].

Більше того, як зауважували В.Б. Авер'янов та А.А. Пухтецька, мета служіння держави інтересам людини хоч і знайшла пряме текстуальне відтворення в Концепції адміністративної реформи, але й досі не стала пануючою ані у свідомості державних службовців, ані в практичній діяльності органів публічної влади. Це складне завдання, оскільки воно потребує якісно нового погляду на сутність і функціональну орієнтацію діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування [4, с. 12; 17, с. 140].

Із метою вирішення зазначеної проблеми питання зміни вектору розвитку публічної влади в Україні, який є більш широким, ніж це закладено у Концепції адміністративної реформи в Україні, у наукових колах і українському політикумі піднімаються вже багато років. Існує правильне обґрунтування, що всі ланки публічної адміністрації є рівноправними й однаково функціональними. Лише за таких умов реалізація та захист прав і свобод людини й громадянина матиме ефективне вираження. Таким чином, наразі йдеться про ідею децентралізації влади – одну з конституційних засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави (ст. 132 Конституції України).

Децентралізація означає такий спосіб визначення й розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на нижчий рівень і стає власним завданням і повноваженням органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що основна маса адміністративної діяльності покладається на місцеві органи чи інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп і громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини та народу загалом [6, с. 13].

Децентралізація влади в Україні до останнього часу залишалася виключно теоретичним питанням. Зазначену ситуацію дещо змінило схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р. [15] та Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні від 18.06.2014 р. [13], які є своєрідним розвитком і доповненням Концепції адміністративної реформи в Україні.

Із метою досягнення позитивних результатів від проведення реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлені пропозиції змін до Конституції України [11].

Основні зміни передбачають запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування; передавання функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності й наділення саме громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, зокрема через їхню участь у загальнодержавних податках; ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв із контрольно-наглядовими й координаційними, а не виконавчими функціями.

## Висновок

Отже, через призму людиноцентристського підходу Концепція адміністративної реформи в Україні та Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні спрямовані на оптимізацію функцій і структури вітчизняної публічної адміністрації з метою підвищення рівня реалізації й захисту прав і свобод людини й громадянина. Проте держава має втілювати в життя весь комплекс передбачених законодавством правових гарантій під час проведення реформ, оскільки без цього неможливо буде досягти запланованої мети вказаних концепцій. Отже, до спеціальних правових гарантій у сфері реалізації й захисту прав і свобод інвалідів, що забезпечуються публічною адміністрацією, слід віднести: а) надання адміністративних послуг; б) здійснення адміністративного судочинства, а також наглядові функції органів прокуратури.

## Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Нагальні завдання формування української доктрини адміністративного права: євроінтеграційний аспект / В.Б. Авер'янов, А.А. Пухтецька // Вибори та демократія. – 2007. – № 3 (13)/2007. – С. 6–15.
2. Авер'янов В.Б. Предмет регулювання адміністративного права та його «публічно-сервісна» складова / В.Б. Авер'янов // Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. – К. : Юстініан, 2007. – 228 с.
3. Авер'янов В.Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу / В.Б. Авер'янов // Держава та регіони. Серія «Право». – 2010. – Вип. 2. – С. 87–92.
4. Виконавча влада й адміністративне право: [наукове видання] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
5. Авер'янов В.Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.М. Школик. – К. : Юстініана, 2007. – 288 с.
6. Бориславська О.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик. – К., Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
7. Клименко М.М. Народний суверенітет як основа адміністративно-правової реформи в Україні: [навчальний посібник] / М.М. Клименко. – К. : Дакор, 2011. – 216 с.
8. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: [монографія] / І.Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
9. Лиско Г.І. До питання природи дозвільного провадження та його місця у адміністративній процедурі / Г.І. Лиско // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 152–156.
10. Малиновський В.Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні / В.Я. Малиновський // Наукові праці. Політологія. – 2013. – Вип. 200. – Т. 212. – С. 18–22.
11. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>.
12. Петков С.В. Адміністративно-правова реформа в Україні: практикум / С.В. Петков. – Запоріжжя: Вид-во КПУ, 2010. – 225 с.
13. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р // Урядовий кур'єр від 23.07.2014 р. – № 131.
14. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21.
15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
16. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29.05.2001 р. № 345/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст. 985.
17. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: [монографія] / А.А. Пухтецька. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. – 140 с.
18. Селіванов В.М. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні / В.М. Селіванов // Право України. – 2004. – № 10. – С. 4–10.
19. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.

*В статті розглянуто реалізацію людиноцентристського підходу до захисту прав і свобод інвалідів через призму проведення адміністративної реформи. Розглядається ідея децентралізації влади як один із конституційних принципів, на яких ґрунтується територіальне устроєння держави, що стане толчком для створення дійсних суб'єктів публічної адміністрації – державних представителів, наділених контрольно-надзорними та координаційними, а не виконавчими функціями, що концептуально повпьяє на реалізацію і захисту прав і свобод інвалідів на рівні області, району, общини.*

**Ключевые слова:** інвалід, людина з обмеженими фізичними можливостями, публічна адміністрація, органи виконавчої влади, органи місцевого самоуправління.

*The article deals with the implementation of the person-centric approach to protecting the rights and freedoms of persons with disabilities through the lens of administrative reform. The idea of decentralization of power as one of the constitutional principles on which the territorial structure of the state, which will stimulate the creation of effective public administration – government offices vested with control and supervision and coordination, not the executive functions that conceptually affect the implementation and protection of human and freedoms of persons with disabilities at the regional level, district and community.*

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