

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**РОМАН ВІКТОРІЯ ПЕТРІВНА**

УДК 35.072:22

**ДИСЕРТАЦІЯ**  
**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ**  
**ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ **В. П. Роман**

Науковий керівник **Чижмарь Катерина Іванівна**, доктор юридичних наук

**Київ–2018**

## АНОТАЦІЯ

*Роман В. П.* Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2018.

У дисертаційному дослідженні висвітлено адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в Україні. Досліджено адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю та місце в них контрольно-наглядової діяльності. Визначено зміст принципів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю та здійснено їх поділ на фундаментальні, загальні та спеціальні. Розглянуто систему та проаналізовано повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування, які здійснюють контроль і нагляд у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Сформульовано поняття особи з інвалідністю, якою слід вважати особу, що має природжені або набуті протягом життя стійкі фізичні, психічні, інтелектуальні або сенсорні дефекти, вади або захворювання, що заважають їй повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні зі здоровими людьми, а також має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність інвалідності в конкретної особи.

Окреслено коло правовідносин, які виникають у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю. Визначено, що адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це врегульовані нормами адміністративного права та процесу суспільні відносини, що виникають між суб'єктом владних повноважень та особою, якій в установленому законом порядку надано статус інваліда, з метою реалізації останнім законних прав, свобод й інтересів.

Проаналізовано співвідношення понять «контроль» і «нагляд» та встановлено, що на законодавчому рівні їх уживають як синоніми; це взаємодоповнювальні елементи контрольно-наглядової діяльності; контроль і нагляд є двома аспектами одного явища (процесу) – контрольно-наглядової діяльності, які завдяки симбіозу забезпечують ефективне здійснення цієї діяльності контрольно-наглядовими органами.

Контрольно-наглядову діяльність у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю визначено як сукупність активних і пасивних дій уповноважених законом органів державного нагляду й контролю щодо виявлення та запобігання правопорушенням у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, а також безпосереднє забезпечення прав, свобод та інтересів осіб з інвалідністю.

Запропоновано поділяти принципи контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на три групи – фундаментальні, загальні та спеціальні. Така вертикальна побудова системи принципів створює стійку основу для здійснення контролюючими органами їхніх повноважень.

Констатовано, що форми контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це зовнішній вияв реалізації повноважень контролюючими органами та їхніми посадовими особами, які відповідно до норм чинного законодавства здійснюють свою діяльність. Методи контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю слід тлумачити як сукупність способів і прийомів, які застосовує під час здійснення форм контролю суб'єкт владних повноважень, що згідно із чинним законодавством виконує контрольно-наглядову діяльність щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Розглянуто адміністративно-правову діяльність щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю, яку запропоновано трактувати як цілеспрямовану діяльність, ґрунтовану на людиноцентристській ідеології, яку провадять завдяки наявності в суб'єктів її здійснення юридично-владних повноважень, урегульовану нормами адміністративного права та спрямовану на створення умов і гарантій для повноцінної реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з інвалідністю.

Сформульовано авторський підхід до системи суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, у межах якої виокремлено: органи загального (комплексного) контролю та нагляду; органи профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду; громадські організації.

Окреслено систему контрольно-наглядових повноважень профільних (вузькоспеціалізованих) суб'єктів щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на освіту, які згруповано за шістьма напрямками: контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов і прийняття рішень за ними; контроль за акредитацією освітніх програм; контроль за діяльністю проведення зовнішнього незалежного оцінювання; контроль за умовами тристоронніх угод щодо матеріальної підтримки особі з інвалідністю; контроль за створенням матеріально-технічних та інформаційних умов в освітньому просторі; контроль за створенням інклюзивного середовища для осіб з інвалідністю.

Досліджено поняття «особа з особливими освітніми потребами» та визначено пільги й умови, що створює держава для можливості реалізації права на освіту зазначеною категорією осіб, а також розглянуто контрольно-наглядові повноваження в цій сфері.

Проаналізовано контрольно-наглядові повноваження системи національних суб'єктів загального та профільного спрямування щодо дотримання права осіб з інвалідністю на працю, зокрема: Верховної Ради України, Президента та Кабінету Міністрів України в аспекті діяльності їх омбудсменів; місцевих державних адміністрацій; органів місцевого самоврядування та судових органів; Міністерства соціальної політики України; Фонду соціального захисту інвалідів; Державної служби України з питань праці та громадських організацій.

Обґрунтовано необхідність внесення змін до Порядку проведення перевірки підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що використовують найману працю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 70; ст. 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з

інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ; ст. 188<sup>1</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо.

З'ясовано причини неефективної та нерезультативної реалізації інспекційних повноважень у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю на працю Державною службою України з питань праці та запропоновано шляхи їх усунення.

Аргументовано доцільність запровадження в структурі Державної служби України з питань праці та її управлінь посади спеціалізованого інспектора праці з питань дотримання прав осіб з інвалідністю, який матиме такий самий обсяг прав та обов'язків, як і решта інспекторів праці, однак буде зорієнтований на окрему категорію населення, що дасть змогу цілеспрямовано забезпечувати дотримання трудових прав інвалідів. Встановлено, що кількість спеціалізованих інспекторів слід вираховувати за пропорцією «1 посада на 80–100 тис. населення».

Упорядковано та систематизовано державні будівельні норми, які забезпечують доступність соціальної інфраструктури, за двома групами: до першої групи належать норми, які регламентують вимоги до будівництва споруд і будівель (будівельна інфраструктура), до другої – які визначають вимоги до транспортної інфраструктури. Відповідно до поділу цих норм за сферами окреслено систему профільних контролюючих суб'єктів щодо дотримання права інвалідів на доступ до соціальної інфраструктури за двома векторами: перший – контроль і нагляд за дотриманням норм законодавства щодо створення безбар'єрного середовища в будівельній інфраструктурі, другий – у транспортній інфраструктурі. За цими векторами (будівельної і транспортної інфраструктури) проаналізовано систему контрольно-наглядових повноважень профільних (вузькоспеціалізованих) суб'єктів щодо дотримання права інвалідів на доступ до соціальної інфраструктури.

На підставі аналізу здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в зарубіжних країнах (Швеція, Німеччина, Австрія, Велика Британія, Данія, Фінляндія, Бельгія, Польща, Білорусь, Канада, США, Китайська Народна Республіка, Японія, Таїланд, Республіка Корея)

запропоновано низку нововведень до вітчизняного законодавства з метою запозичення позитивного досвіду.

Аргументовано доцільність зміни поглядів на проблеми забезпечення прав осіб з інвалідністю загалом і здійснення контрольної-наглядової діяльності в зазначеній сфері зокрема шляхом: прийняття низки нових нормативно-правових актів, які стануть підґрунтям для розбудови якісної контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю; створення спеціалізованого (профільного) органу, який буде здійснювати контроль і нагляд за дотриманням прав, свобод та законних інтересів осіб з інвалідністю за всіма напрямками.

Обґрунтовано законодавчі пропозиції та визначено основні напрями підвищення ефективності здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю. Доведено необхідність прийняття таких нормативно-правових актів з метою створення дієвого механізму забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав осіб з інвалідністю на території України: Закону України «Про добробут осіб з інвалідністю»; постанов Кабінету Міністрів України «Про створення Державної інспекції з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів»; «Про затвердження Положення про Державну інспекцію з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів»; «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю».

За результатами дисертації сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, зокрема: уперше сформульовано авторське визначення поняття контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю; розподілено принципи контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на три групи – фундаментальні, загальні та спеціальні; систематизовано суб'єктів контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю за трьома групами; висвітлено зміст контрольної-наглядової діяльності щодо

забезпечення осіб з інвалідністю правом на освіту, на працю та на доступ до соціальної інфраструктури. Удосконалено визначення поняття «особа з інвалідністю»; напрями контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту; дефініцію контрольно-наглядової діяльності щодо дотримання права осіб з інвалідністю на працю; зміст основоположних засад контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю. Дістали подальшого розвитку теоретичний зміст понять «адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю»; співвідношення категорій «контроль» і «нагляд»; «форми», «види» та «методи» контролю; з'ясування причин неефективності здійснення контрольно-наглядової діяльності щодо дотримання прав осіб з інвалідністю в Україні; аналіз повноважень суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в Україні за окремими напрямами; характеристика пріоритетних спрямувань запозичення позитивного зарубіжного досвіду контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю; пропозиції щодо прийняття нових і внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Сформульовані в дисертації науково-теоретичні положення, висновки, рекомендації та пропозиції можуть бути використані в науково-дослідній роботі, нормотворчій і правозастосовній діяльності, а також у навчальному процесі під час розроблення навчально-методичного забезпечення й викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Публічне адміністрування», «Публічна служба».

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, контрольно-наглядова діяльність, особа з інвалідністю, забезпечення прав осіб з інвалідністю, право на освіту, право на працю, право на доступ до соціальної інфраструктури, гарантії, контроль, нагляд.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Роман В. П. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2. Т. 2. С. 212–216.

2. Роман В. П. Система принципів контрольно-надзорної діяльності в сфері забезпечення прав інвалідів. *Право и Закон*. 2017. № 2. С. 232–237. (Кыргызская Республика).

3. Роман В. П. Органи виконавчої влади як суб'єкт контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 146–149.

4. Roman V. P. Modern forms of training of persons with limited opportunities in the context of providing their rights for education. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 5. P. 195–199. (Республіка Словачина).

5. Роман В. П. Зарубіжний досвід контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 3. С. 230–235.

6. Роман В. П. Ознаки та правове визначення поняття «інвалід». *Наукові записки*. 2017. Вип. 2 (Спецвип.). С. 13–17. (Серія «Право»).

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Роман В. П. Окремі питання щодо визначення контрольно-наглядових принципів у сфері забезпечення прав інвалідів. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 17–18 квіт. 2015 р.). Львів, 2015. С. 79–80.

8. Роман В. П. Поняття та зміст адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав інвалідів. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 серп. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 93–96.

9. Роман В. П. До питання щодо співвідношення понять «права людини» та «права інвалідів». *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 2–3 верес. 2016 р.). Харків, 2016. С. 23–25.

10. Роман В. П. Правове регулювання становлення визначення поняття «інвалід». *Актуальні проблеми національного законодавства* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (Кропивницький, 15 листоп. 2017 р.). Кропивницький, 2017. С. 170–173.

## SUMMARY

*Roman V.* Administrative and legal background of monitoring and control in the area of disabled rights enforcement in Ukraine. – Qualifying scientific work, as a manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 «Administrative law and process; financial law; information law». – Research Institute of Public Law, Kiev, 2018.

Thesis provides analysis of administrative and legal background of monitoring and control in the area of disabled rights enforcement in Ukraine. Administrative-legal relations in the area of disabled rights enforcement and the role of monitoring and control activity is studied. Author examines principles of monitoring and control activity performance in the area of disabled rights enforcement separating them in three groups: fundamental, general and special. System and powers of state and self-governance bodies' performing monitoring and control activity in the area of disabled rights enforcement are analyzed.

Definition of disabled person is proposed (individual with physical or mental impairment that substantially limits one or more of one's major life activities and creates certain obstacles for involvement in social activities and leads to unequal treatment which is justified by official document issued by the state).

Scope of legal relations which emerge in the area of disabled rights enforcement is defined. It is identified that administrative-legal relations in the area of disabled rights enforcement are social relations regulated by administrative law and process provisions emerging in the course of interaction between the authority and persons granted with the disabled status with aim to enforce legitimate rights by the latter.

Author analyzed and compared the definitions of «control» and «monitoring» and defined that at the legislative level these definitions are used as synonyms; control and monitoring are mutually reinforcing elements of monitoring and control activity; control

and monitoring are two components of one phenomenon (process) – monitoring and control activity where its synergy ensures efficient performance by regulatory agencies.

Monitoring and control activity in the area of disabled rights enforcement is defined as combination of active and passive measures taken by state monitoring and control agencies in the area of detection and prevention of crimes related to disabled rights enforcement and direct enforcement of disabled rights and freedoms.

It is offered to separate principles of monitoring and control activity performance in the area of disabled rights enforcement in three interrelated groups (with the relevant hierarchy): fundamental, general and special. This hierarchy allows to establish solid foundation for the regulatory agencies to exercise their powers.

Key forms of control are studied and the conclusion is made that forms of control in the area of disabled rights enforcement is an external manifestation of powers exercised by the regulatory bodies and its officials acting according to legislation. It is proposed to interpret the methods of control in the area of disabled rights enforcement as combination of means and techniques used in the course of control activities performance by the authority responsible for performance of monitoring and control activity in the area of disabled rights enforcement.

Administrative and legal activity related to disabled rights enforcement is studied with offer to interpret it as predetermined activity based on person-centered ideology and performed by relevant subjects according to their powers, regulated by administrative law and aimed at establishment of conditions and guarantees for fully valid enforcement and protection of disabled rights and interests.

Author formulates individual interpretation of system of monitoring and control activity subjects acting in the area of disabled rights enforcement with the following differentiation: regulatory agencies responsible for complex control and monitoring procedures; regulatory agencies responsible for specialized control and monitoring procedures; NGOs.

Author describes system of control and monitoring powers of specialized subjects responsible for enforcement of disabled right to education grouped in six categories: control over license holders' compliance with license requirements and relevant

decision-making process; control over educational programs accreditation; control over Independent External Assessment procedure; control over compliance with requirements of trilateral agreements on financial support of disabled persons; control over establishment of proper educational environment (technical and informational); control over inclusive environment development.

Author analyzes definition of «person with special educational needs» and defines privileges and conditions established by the state to enforce the right to education by the abovementioned category along with relevant control and monitoring powers.

Author analyzes control and monitoring powers of national subjects (complex and specialized control and monitoring procedures) related to enforcement of disabled rights to labor namely Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine and Cabinet of Ministers of Ukraine (ombudsman's activity); local administrations; self-governance bodies and judiciary; Ministry of Social Policy of Ukraine; Foundation of Disabled Persons Protection; State Service of Labor and NGO Activity.

Author stresses on need for amendment of the Procedure of employing enterprises, agencies, organizations and natural persons inspection approved by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dd. 31.01.2007 № 70; Art. 20 of the Law of Ukraine «On social protection of disabled persons in Ukraine» dd. 21.03.1991 № 875-XII; Art. 188<sup>1</sup> of Code of Ukraine on Administrative Offences etc.

Author identifies reasons of low efficiency of inspection powers exercising by the State Service of Labor in the area of enforcement of disabled right to labor and offers possible solutions.

Grounds are provided for the need to present a separate position of «inspector on disabled rights enforcement» in the structure of State Service of Labor with rights and obligations identical to rights and obligations of other inspectors but with expertise in the abovementioned area able to provide necessary support to this category. It is defined that total number of such inspectors must be calculated according to formula «1 inspector for 80–100 000 citizens».

Author systematized State Construction Regulations ensuring access to social infrastructure and grouped them in two categories: State Construction Regulations containing requirements for premises construction and State Construction Regulations containing requirements for transport infrastructure.

Taking into account the abovementioned systematization of State Construction Regulations, system of regulatory subjects responsible for enforcement of disabled right to access to social infrastructure is characterized in two aspects: control and monitoring of observance of legislative provisions related to establishment of limit-free environment (premises and facilities) and control and monitoring of observance of legislative provisions regarding access to transport infrastructure. Attention is also paid to analysis of powers exercised by subjects responsible for enforcement of disabled rights to access to social infrastructure.

A package of solutions for current legislative problems in the abovementioned area is formulated on the basis of thorough study of relevant foreign experience (Sweden, Germany, Austria, Great Britain, Denmark, Finland, Belgium, Poland, Belarus, Canada, the USA, China, South Korea etc).

Current legislation regulating issues of disabled rights enforcement and protection is analyzed. Grounds are provided for the need to change the perception of problems and challenges faced by disabled persons in the area of rights and freedoms enforcement with special attention paid to control and monitoring activity performance: adoption of certain legislative acts further used as foundation for development of efficient mechanisms of control and monitoring activity performance in the area of disabled rights enforcement; establishment of specialized agency responsible for control and monitoring activities in the area of disabled rights enforcement.

Author presents general conclusions, makes proposals regarding the legislative amendments and defines key ways of improving efficiency of control and monitoring activities in the area of disabled rights enforcement including adoption of the following legislative acts: Law of Ukraine «On disabled persons welfare»; Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On establishment of State Agency for Handicap-Related Issues Monitoring»; Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of

Regulation on State Agency for Handicap-Related Issues Monitoring»; Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of Procedure of state control over enforcement of disabled rights».

A set of statements, conclusions and recommendations is presented in the paper namely: individual interpretation of «control and monitoring activity in the area of disabled rights enforcement»; differentiation of control and monitoring activity principles in three groups (with the relevant hierarchy): fundamental, general and special; systematization of control and monitoring activity subjects acting in the area of disabled rights enforcement; characteristics of control and monitoring activity in the area of enforcement of disabled rights to education, labor, access to social infrastructure; interpretation of «disabled person»; areas of control and monitoring activity related to enforcement of disabled rights to education; theoretical components of definitions «administrative-legal regulation in the area of enforcement of disabled rights»; correlation of concepts «control» and «monitoring»; «forms», «types» and «methods» of control; identification of reasons for low efficiency of control and monitoring activity performance in the area of enforcement of disabled rights; analysis of powers executed by subjects of control and monitoring activity in the area of enforcement of disabled rights; comparison of best foreign practices in the abovementioned area; proposals on amendments to applicable legislation and adoption of new legislative acts with aim to increase the efficiency of administrative-legal regulation of control and monitoring activity in the area of enforcement of disabled rights.

Presented statements, conclusions and recommendations may be used in the course of research activity, law-making and law enforcement activity, training process and drafting of methodological materials for the following subjects «Administrative law», «Administrative liability», «Public administration», «Public service».

**Key words:** administrative-legal background, monitoring and control activity rights enforcement, disabled persons, right to education, right to labor, right to access to social infrastructure, guarantees, monitoring, control.

## LIST OF DEGREE SEEKER'S PUBLICATIONS ON THE THEME

### *of the Thesis Where the Main Scientific Results*

1. Roman V. Administrative-legal relations in the area of disabled rights enforcement. *Scientific Journal of Public and Private Law*. 2016. Part 2. Vol. 2. P. 212–216.

2. Roman V. System of principles of monitoring and control in the area of disabled rights enforcement. *Pravo i Zakon*. 2017. № 2. P. 232–237.

3. Roman V. Executive power bodies as subjects of monitoring and control in the area of disabled rights enforcement. *Scientific Journal of Public and Private Law*. 2017. Part 5. Vol 2. P. 146–149.

4. Roman V. Modern forms of training of persons with limited opportunities in the context of providing their rights for education. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 5. P. 195–199.

5. Roman V. Foreign experience of monitoring and control in the area of disabled rights enforcement. *Scientific Journal of Public and Private Law*. 2017. Part 6. Vol. 3. P. 230–235.

6. Roman V. Characteristics and legal definition of disabled person. *Naukovi Zapysky*. 2017. Vol. 2. P. 13–17. («Law»).

### *that Certify Approbation of the Thesis Materials:*

7. Roman V. Specific issues related to definition of principles of monitoring and control in the area of disabled rights enforcement. *International and national legal dimension of stability ensuring* (international scientific-practical conference, Lviv, April 17–18, 2015). Lviv, 2015. P. 79–80.

8. Roman V. Definition Administrative-legal relations in the area of disabled rights enforcement. *Current issues of legal theory and practice* (international scientific-practical conference, Odesa, August 12–13, 2016). Odesa, 2016. P. 93–96.

9. Roman V. Correlation of concepts «human rights» and «disabled rights». *Ukrainian legislation improvement as a foundation of state sustainable development* (international scientific-practical conference, Kharkiv, September 2–3, 2016). Kharkiv, 2016. P. 23–25.

10. Roman V. Legal regulation of disabled rights. *Current issues of Ukrainian law-making process* (scientific-practical conference, Kropyvnytskyi, November 15, 2017). Kropyvnytskyi, 2017. P. 170–173.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	19
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ.....	28
1.1. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю та місце в них контрольно-наглядової діяльності .....	28
1.2. Нормативно-правові засади, форми та методи контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю .....	47
1.3. Система суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю .....	64
Висновки до розділу 1 .....	95
РОЗДІЛ 2 ОСНОВНІ НАПРЯМИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ .....	99
2.1. Контрольно-наглядова діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на освіту .....	99
2.2. Контрольно-наглядова діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на працю.....	126
2.3. Контрольно-наглядова діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури .....	151
Висновки до розділу 2 .....	173
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ .....	177
3.1. Гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю .....	177
3.2. Зарубіжний досвід контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю .....	194

3.3. Розвиток адміністративно-правового регулювання контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю .....	212
Висновки до розділу 3 .....	229
ВИСНОВКИ .....	234
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	240
ДОДАТКИ .....	273

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Розбудова демократичної, соціальної, правової держави та запровадження міжнародних стандартів дотримання прав людини передбачають створення дієвих механізмів їх забезпечення загалом і для осіб з інвалідністю зокрема. Проблема інвалідності є широкомасштабною та не має часових або територіальних обмежень. Нині у світі налічується понад мільярд людей з різними формами інвалідності, що становить 15 % населення планети. За офіційними даними Міністерства соціальної політики України, станом на 2017 рік в нашій країні мешкає 2 603 319 осіб з інвалідністю, що становить 6,1 % від загальної кількості населення <sup>1</sup>.

Держава бере на себе зобов'язання щодо створення умов для рівної реалізації людьми їхніх прав, свобод та обов'язків незалежно від будь-яких ознак, що стосується й інвалідності. Однак аналіз щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, а також територіальних органів державної влади та місцевого самоврядування щодо дотримання прав осіб з інвалідністю засвідчує неможливість реалізації прав і свобод зазначеною категорією в повному обсязі.

Досягнення держави в галузі створення сучасної правової бази в питаннях забезпечення прав осіб з інвалідністю, яка відповідає міжнародним стандартам, цілком нівелюються, якщо проблеми реалізації прав зазначеної категорії осіб досі залишаються актуальними й потребують негайного розв'язання органами законодавчої та виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування. На території України не передбачено дієвих механізмів контрольної-наглядової діяльності в аналізованій сфері, що перешкоджає реалізації прав і свобод особами з інвалідністю на належному рівні та в повному обсязі, а також провокує різні форми їх дискримінації в усіх сферах суспільного життя. Зазначене вимагає

---

<sup>1</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Київ, 2017. 627 с.

оновлення поглядів на питання інвалідності як вищими органами державної влади під час здійснення правотворчих і правореалізаційних функцій, так й іншими суб'єктами, які безпосередньо чи опосередковано залучені до сфери забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Чинне законодавство та суб'єкти контрольно-наглядової діяльності не спроможні подолати наявні проблеми щодо реалізації прав осіб з інвалідністю, тому актуальною є необхідність докорінного перегляду чинної нормативно-правової бази щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, а також відповідних її процедур.

Питання забезпечення прав і свобод людини, а також проблеми їх реалізації в сучасних умовах протягом останніх років були предметом наукового дослідження таких науковців: В. Б. Авер'янова, В. Б. Барчука, І. Л. Бородіна, П. В. Вовка, В. В. Галунька, Л. В. Голяка, С. К. Гречанюка, О. В. Грищука, В. О. Демиденка, О. В. Джафарової, І. Ю. Діра, Ю. Т. Добромислова, О. Ю. Дрозда, А. С. Кечі, Л. А. Князьки, А. М. Куцої, А. А. Манжули, О. Г. Марценюка, В. В. Мацокіна, А. П. Мукшименка, О. В. Негодченка, О. В. Синьова, М. М. Тищенко, С. О. Шатрави та ін.

*Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Безпосередньо досліджували проблематику, пов'язану з реалізацією прав осіб з інвалідністю, Н. П. Коробенко, О. Й. Лесько, Т. А. Лихіна, О. М. Міщенко, Л. І. Миськів, Н. В. Мюллер, О. В. Паровошник, С. В. Пасічніченко, В. І. Петрусевич, Є. Ю. Соболю, В. С. Тарасенко, А. Л. Терещенко, М. В. Чічкань, Л. П. Шумна та ін. Однак ці вчені акцентували увагу саме на забезпеченні прав осіб з інвалідністю, лише частково висвітлюючи питання контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав зазначеної категорії осіб.

Отже, нерозробленість достатнього наукового підґрунтя, наявність прогалин у нормативно-правовому регулюванні та брак дієвих механізмів контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю визначають актуальність обраної теми.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.**

Тема дисертаційного дослідження сформульована відповідно до положень постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної цільової програми Національний план дій з реалізації «Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року» від 1 серпня 2012 року № 706, Стратегії подолання бідності від 14 лютого 2018 року № 99-р, «Про затвердження Положення про централізований банк даних з проблем інвалідності» від 16 лютого 2011 року № 121, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року.

Дисертаційне дослідження виконане відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* роботи полягає в тому, щоб на підставі критичного опрацювання наявних наукових положень і сучасного стану вітчизняного законодавства висвітлити сутність, ознаки та процедури здійснення контрольньо-наглядової діяльності щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю за окремими напрямками, а також розробити пропозиції і рекомендації з удосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері, зокрема врахувавши позитивний досвід окремих країн світу.

Для досягнення мети дослідження було сформульовано такі *завдання*:

- з'ясувати сутність поняття «особа з інвалідністю», визначити його особливості;
- схарактеризувати адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, окреслити місце в них контрольньо-наглядової діяльності;
- узагальнити нормативно-правові засади, форми та методи контрольньо-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю;

- проаналізувати систему та повноваження суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю;
- розглянути контрольно-наглядову діяльність стосовно дотримання прав осіб з інвалідністю на освіту;
- виокремити процедури контрольно-наглядової діяльності щодо дотримання прав осіб з інвалідністю на працю;
- дослідити контрольно-наглядову діяльність щодо дотримання прав осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури;
- окреслити гарантії дотримання законності контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю;
- проаналізувати зарубіжний досвід контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю;
- визначити шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини у сфері забезпечення вповноваженими органами державної влади й органами місцевого самоврядування прав осіб з інвалідністю у різних сферах суспільного життя.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічне підґрунтя дисертації становить комплекс загальнонаукових і спеціально-наукових методів. Використання *діалектичного* методу дало змогу чітко визначити структуру дослідження, систематизувати ключові положення правового регулювання в аналізованій сфері (підрозділи 1.1, 1.2); на підставі *структурного* методу було сформовано систему та згруповано повноваження суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю (підрозділ 1.3); методи *аналізу та синтезу, формально-юридичний* використано для розгляду й узагальнення положень законодавства, що регламентує процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності стосовно дотримання прав осіб з інвалідністю за окремими напрямками – освіта, праця та соціальна інфраструктура, а також для характеристики гарантій

дотримання законності контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю (підрозділи 2.1–3.1); *порівняльно-правовий* метод застосовано під час вивчення зарубіжного досвіду контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю та з'ясування пріоритетних напрямів його запозичення у вітчизняну нормотворчість і правозастосовну практику (підрозділ 3.2); метод *прогнозування* сприяв визначенню шляхів розвитку адміністративно-правового регулювання контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю (підрозділ 3.3).

*Емпіричну базу дослідження* становить офіційна інформація Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства інфраструктури України, Державної служби зайнятості України щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності за дотриманням прав осіб з інвалідністю в окремих сферах суспільних відносин.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших монографічних досліджень, присвячених питанням адміністративно-правових засад контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в Україні. На підставі здійсненого дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків і пропозицій, зокрема:

*уперше:*

– сформульовано авторське визначення поняття «контрольно-наглядова діяльність у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю», яке запропоновано тлумачити як сукупність адміністративних процедур, здійснюваних уповноваженими законом органами державного нагляду й контролю щодо запобігання, виявлення та припинення порушень чинного законодавства у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, а також безпосереднього забезпечення прав, свобод та інтересів осіб з інвалідністю;

– здійснено розподіл принципів контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на три групи – фундаментальні, загальні та спеціальні;

– систематизовано суб'єктів контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, а саме: органи загального (комплексного) контролю та нагляду, які поділяються на органи зовнішнього контролю та нагляду (наддержавні) й органи внутрішнього контролю та нагляду (державні); органи профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду, у межах яких слід виокремити органи, що здійснюють контроль і нагляд в одній чи декількох сферах, та органи, що здійснюють контроль і нагляд в одній сфері; громадські організації;

– висвітлено зміст контрольної-наглядової діяльності щодо забезпечення осіб з інвалідністю правом на освіту, на працю та на доступ до соціальної інфраструктури;

*удосконалено:*

– дефініцію поняття «особа з інвалідністю», згідно з якою це особа, що має природжені або набуті протягом життя стійкі фізичні, психічні, інтелектуальні або сенсорні дефекти, вади або захворювання, які заважають їй повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні зі здоровими людьми, а також має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність інвалідності в конкретної особи;

– зміст основоположних засад контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю як керівних основ, базових ідей і положень, на яких ґрунтується організація та здійснення контрольної-наглядової діяльності вповноваженими органами з метою охорони й захисту прав та інтересів осіб з обмеженими можливостями, характеризуються повнотою, універсальністю й імперативністю та спрямовані на забезпечення ефективної реалізації зазначеними суб'єктами їхніх прав;

– напрями контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту;

– визначення контрольної-наглядової діяльності щодо дотримання прав осіб з інвалідністю на працю, що передбачає особливий вид діяльності (сукупність активних та пасивних дій) системи вповноважених і компетентних органів державної влади й місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також громадських організацій інвалідів, яку здійснюють шляхом планових і позапланових перевірок з метою профілактики, виявлення й усунення порушень трудового законодавства на підприємствах, установах, організаціях та у фізичних осіб, що використовують найману працю осіб з інвалідністю, зокрема в аспекті: недотримання трудових прав осіб з інвалідністю загалом; дискримінаційних виявів; незабезпечення створення спеціально обладнаних робочих місць і необхідних умов праці; невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів (системи квотування); нереєстрування у Фонді соціального захисту інвалідів, неподання звітів про зайнятість і працевлаштування інвалідів до цього фонду, за результатами яких правопорушників притягують до відповідальності;

– дефініцію контрольної-наглядової діяльності щодо дотримання права інвалідів на доступ до соціальної інфраструктури, відповідно до якої це сукупність активних і пасивних дій уповноважених законом органів державної влади та місцевого самоврядування для дотримання законодавства, державних будівельних норм і правил під час проектування, планування, реконструкції, будівництва й введення в експлуатацію об'єктів соціальної (будівельної, транспортної) інфраструктури, що спрямована на забезпечення безперешкодного та вільного доступу до зазначених об'єктів осіб з інвалідністю;

*дістало подальшого розвитку:*

– поняття «адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю», що передбачає цілеспрямований правовий вплив компетентних органів за допомогою різноманітних правових засобів на суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, з метою впорядкування цих відносин і створення умов для реалізації, охорони та захисту останніх;

- співвідношення категорій контролю і нагляду; форм, видів і методів контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю;
- з'ясування причин неефективності здійснення контрольно-наглядової діяльності щодо дотримання прав осіб з інвалідністю в Україні;
- класифікація повноважень суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в Україні за окремими напрямками;
- запозичення позитивного зарубіжного досвіду контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю;
- пропозиції стосовно внесення змін до чинної нормативно-правової бази з метою підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що науково-теоретичні положення, висновки, рекомендації та пропозиції цього дисертаційного дослідження можуть бути використані у:

- *науково-дослідній роботі* – для подальшого розв'язання теоретико-правових проблем, що стосуються адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в Україні (акти впровадження Науково-дослідного інституту публічного права та Національної академії внутрішніх справ);
- *нормотворчості* – для вдосконалення загального та спеціального вітчизняного законодавства, яке регулює процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю (довідка Інституту законодавства Верховної Ради України);
- *правозастосуванні* – для оптимізування практики здійснення вповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю;
- *навчальному процесі* – під час розроблення навчально-методичного забезпечення та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Публічне адміністрування», «Публічна служба» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

**Апробація результатів дослідження.** Основні наукові положення, висновки та практичні рекомендації, викладені в роботі, було оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема: «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності» (Львів, 2015); «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (Одеса, 2016); «Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства» (Харків, 2016); «Актуальні проблеми національного законодавства» (Кропивницький, 2017).

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (350 найменувань на 31 сторінці) і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 277 сторінок.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ

### **1.1. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю та місце в них контрольно-наглядової діяльності**

Забезпечення основоположних прав і свобод людини та громадянина є невід’ємною складовою діяльності будь-якої демократичної держави. Конституція України визначає, що утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави. У зв’язку із цим, механізм системи державних органів та органів місцевого самоврядування побудований за такими принципами, щоб сприяти реалізації прав осіб, які мешкають на території України.

Кожна людина має однаковий обсяг прав і спроможна самостійно, на власний розсуд реалізувати визначені Конституцією, законами України та чинними в нашій державі міжнародно-правовими актами права та свободи незалежно від расових, гендерних, релігійних, політичних, майнових та інших ознак. У цьому контексті людину слід розглядати як безпосередньо біологічну істоту, яка має природні, невід’ємні й невідчужувані права, що належать їй від народження. Ці права не пов’язані з правовим статусом особи, зокрема, громадянством як зв’язком між людиною та державою, а беруть свій початок від об’єктивного факту – існування людини як живої істоти. Звичайно, невід’ємні,

надані від народження права закріплені нормативно-правовими актами, проте демократична держава не має можливості втручатися чи обмежувати ці права, а повинна лише створювати умови для реалізації та забезпечення таких прав, а також можливості їх захисту в разі посягання них або їх порушення. Такі права належать до першого покоління прав людини, які поряд з другим, третім і дискусійним четвертим поколінням становлять систему прав людини в сучасному світі. Кожна людина володіє комплексом прав усіх чотирьох поколінь, однак не кожна має змогу їх використати або застосувати в реальному житті.

В умовах сьогодення є низка об'єктивних і суб'єктивних чинників, які унеможливають реалізацію певного конституційного права людиною. Зокрема, слід акцентувати увагу на тих причинах, що безпосередньо пов'язані зі статусом особи в суспільстві, її рівнем і способом життя тощо. Ідеться про ті обставини, що в сукупності формують її як самостійний суб'єкт суспільного життя в державі. З огляду на зазначене, усіх осіб можна поділити на певні соціальні верстви (прошарки) населення. Представники, що належать до конкретної верстви, мають приблизно однаковий рівень доходів і схожий спосіб життя. Тому виокремлюють соціально захищені верстви населення та соціально вразливі.

До соціально вразливих верств населення належать безхатченки, пенсіонери, особи з інвалідністю, діти-сироти, постраждалі від Чорнобильської аварії, малозабезпечені сім'ї, особи, схильні до девіантної поведінки (злочинці, правопорушники, залежні від алкоголю, наркозалежні), гомосексуалісти, безробітні, вагітні неповнолітні дівчата, особи, які мають психічні захворювання, та ін. У межах цього дисертаційного дослідження предметом детального вивчення буде сфера забезпечення прав особи з інвалідністю на території України.

Питанням забезпечення прав і свобод людини, а також проблемам їх реалізації в сучасних умовах присвятили свої праці такі науковці: В. Б. Барчук, І. Л. Бородін, П. В. Вовк, Л. В. Голяк, С. К. Гречанюк, О. В. Гришук, В. О. Демиденко, І. Ю. Дір, О. Г. Марценюк, В. В. Мацокін, А. П. Мукшименко, О. В. Негодченко, О. В. Синьов та ін. Безпосередньо досліджували проблематику, пов'язану з реалізацією прав такої особливої категорії, як інвалід,

Н. П. Коробенко, О. Й. Лесько, Т. А. Лихіна, О. М. Міщенко, Н. В. Мюллер, О. В. Паровошник, С. В. Пасічніченко, В. І. Петрусевич, Є. Ю. Соболю, В. С. Тарасенко, А. Л. Терещенко, М. В. Чічкань, Л. П. Шумна та ін.

Для всебічного вивчення адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю та контрольно-наглядової складової в цій сфері доцільно розглянути зазначену тематику, логічно висвітлюючи кожен з її аспектів. По-перше, необхідно визначити правову категорію «особа з інвалідністю» (інвалід), її особливості й ознаки; по-друге, проаналізувати правовідносини, які виникають у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю; по-третє, у межах адміністративно-правових відносин схарактеризувати контрольно-наглядову складову й окреслити її місце у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Етимологічно «інвалід» (лат. *invalidus*) означає безсильний, слабкий. Уперше на міжнародно-правовому рівні термін «інвалід» закріплено в Декларації про права інвалідів, прийнятій Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 9 грудня 1975 року. Згідно із цим документом, інвалідом є будь-яка особа, яка не може самостійно цілком або частково забезпечити потреби нормального особистого чи соціального життя з вроджених або набутих протягом життя фізичних або розумових здібностей [48]. Відповідно до Конвенції про права осіб з інвалідністю (Конвенція про права інвалідів) від 13 грудня 2006 року, особами з інвалідністю є особи зі стійкими фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними порушеннями, які, натрапляючи на певні бар'єри, можуть заважати їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими [92].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови акцентовано увагу на тому, що інвалідом є людина, яка (назавжди чи протягом тривалого часу) частково або цілком утратила працездатність унаслідок поранення, хвороби, каліцтва чи старості [30, с. 494]. У тлумачному словнику російської мови інвалідом визначено людину, яка втратила працездатність унаслідок каліцтва, хвороби або старості [293, с. 401]. Юридичний словник-довідник містить

дефініцію, відповідно до якої інвалід – це особа, що внаслідок хронічного захворювання або анатомічних дефектів, які спричиняють стійке, незважаючи на лікування, порушення функцій організму, змушена припинити професійну працю чи може працювати за умови значної зміни звичайних умов праці [314, с. 256–257].

Аналіз словникових визначень дає підстави для висновку про певну обмеженість і замкненість на теоретичному рівні категорії «інвалід», що призводить до певної стагнації зазначеного поняття в медичній та юридичній літературі. Укладачі словників трактують поняття «інвалід» одновекторно, крізь призму рівня працездатності. На нашу думку, така позиція є не цілком правильною, оскільки стан непрацездатності не є основною характеристикою особи з інвалідністю.

Похідним від слова «інвалід» є поняття «інвалідність», що означає стан особи, яку ідентифікують інвалідом, має відповідні ознаки (фізичні, психічні вади та розлади) й офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує ці ознаки. Попри те, що з латинської мови «інвалідність» дослівно означає «непридатний» (від лат. *in* – не та *valid* – придатний) [317, с. 74], Міжнародна класифікація дефектів, інвалідності та непрацездатності, прийнята Всесвітньою організацією охорони здоров'я (1980) [335], акцентує на тому, що «інвалід» і «непрацездатний» не є тотожними категоріями, тому на законодавчому рівні та в суспільстві їх слід чітко розмежовувати. У цьому контексті слід зауважити про положення Резолюції 48/96 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів» від 20 грудня 1993 року, у яких остаточно відмежовано інвалідів від непрацездатних осіб шляхом чіткого визначення цих двох категорій. Так, термін «інвалідність» передбачає значну кількість різних функціональних обмежень, які трапляються серед населення в усіх країнах світу, а термін «непрацездатність» означає втрату чи обмеження можливостей участі в здійсненні трудової діяльності нарівні з іншими [283].

Таким чином, інвалідність не є показником непрацездатності й навпаки. Людина може бути визнана тимчасово непрацездатною, попри наявність або

відсутність статусу інваліда, водночас, інваліди можуть працювати в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах та організаціях на рівних умовах зі здоровими особами. Тому пропонуємо розглядати категорію «інвалід» крізь призму діалектичного підходу: з одного боку, як соціально-правову категорію населення зі специфічними особливостями, з іншого – як зміст, форму, структурну будову, тобто матеріальне вираження теоретичної категорії. Прикладом може слугувати українське законодавство, яке в ст. 1 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 6 жовтня 2005 року № 2961-IV та ст. 2 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-XII висвітлює інтелект (від лат. розуміння, осягнення) категорії «інвалід». Так, інвалідом є особа зі стійким розладом функцій організму, що під час взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, унаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити їй соціальний захист [217; 224].

*Отже, особою з інвалідністю (інвалідом) можна вважати особу, яка має природжені або набуті протягом життя стійкі фізичні, психічні, інтелектуальні або сенсорні дефекти, вади або захворювання, що заважають їй повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні зі здоровими людьми, а також має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність інвалідності в конкретної особи.*

Доцільно проаналізувати ознаки цього поняття, адже саме вони визначають особливості дефініції «особа з інвалідністю».

1. Особа має природжені або набуті протягом життя дефекти, вади або захворювання. Ця ознака засвідчує, що для встановлення наявності інвалідності не має значення вік особи. Тобто особою з інвалідністю може бути як немовля, так й особа похилого віку. Людина може стати інвалідом унаслідок життєвих ситуацій (чинників), наприклад, нещасного випадку на виробництві, непрофесійності співробітників медичних закладів (неправильно поставлений

діагноз, неефективне лікування, застаріле медичне обладнання), власної недбалості, поранення, контузії тощо.

На законодавчому рівні виокремлено такі причини інвалідності (п. 26 Положення про порядок, умови та критерії встановлення інвалідності, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 року № 1317): загальне захворювання; інвалідність з дитинства; нещасний випадок на виробництві (трудова каліцтво чи інше ушкодження здоров'я); професійне захворювання; поранення, контузії, каліцтва, захворювання (пов'язані із захистом Вітчизни або військовою службою) [163].

2. Ці вади є стійкими – постійними або тривалими за часом. Законодавець оперує такими сталими словосполученнями, як стійка втрата професійної працездатності, стійке обмеження життєдіяльності, стійке порушення функцій організму, стійкий чи незворотний характер захворювання. Стійкий (або константний, незмінний, стабільний, сталий) – це той, що довго зберігає та виявляє свої властивості [30, с. 1393]. Тобто тимчасова хвороба або певний дефект, який протягом часу зникає, не може бути підставою для визнання особи інвалідом.

3. Ці вади можуть бути фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними. Достатньою є наявність лише однієї з вад, щоб особа могла бути визнана інвалідом. Класифікація основних видів порушення функцій організму людини законодавчо регламентована в Інструкції про встановлення груп інвалідності, затвердженій наказом Міністерства охорони здоров'я України від 5 вересня 2011 року. Зокрема, до основних видів порушення функцій організму людини належать: порушення психічних функцій (сприйняття, уваги, пам'яті, мислення, мови, емоцій, волі); порушення сенсорних функцій (зору, слуху, нюху, дотику, больової, температурної та інших видів чутливості); порушення статодинамічних функцій (голови, тулуба, кінцівок, рухливих функцій, статички, координації руху); порушення функції кровообігу, дихання, травлення, виділення, обміну речовин та енергії, внутрішньої секреції, імунітету тощо; мовні порушення (не обумовлені психічними розладами), порушення голосоутворення, форми мови – порушення усної (ринолалія, дизартрія, заїкання, алалія, афазія) та

письмової (дисграфія, дислексія), вербальної та невербальної мови; порушення, які викликають спотворення (деформація обличчя, голови, тулуба, кінцівок, що призводять до зовнішнього спотворення, аномальні дефекти травного, сечовидільного, дихального трактів, порушення розмірів тулуба) [74]. Наявність або відсутність зазначених порушень встановлює медико-соціальна експертна комісія.

4. Ці дефекти заважають особі повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні зі здоровими людьми. Попри те, що держава зобов'язана створювати умови для можливості осіб з інвалідністю користуватися своїми правами нарівні зі здоровим населенням, вони не завжди можуть долучатися до громадського життя та реалізувати весь спектр прав, наданих їм Конституцією України й іншими нормативно-правовими актами. По-перше, це пов'язано із фізичними обмеженнями, адже особа з інвалідністю здебільшого залежна від інших осіб або від спеціальних приладів і пристроїв, які забезпечують її життєдіяльність. По-друге, вагому роль відіграє психологічний фактор. Особи з інвалідністю (переважно ті особи, які набули вади протягом життя, а також ті, дефекти яких не пов'язані із психічними порушеннями), усвідомлюючи неможливість цілковитого одужання й повернення до життя, яке передувало події, що призвела до інвалідності, схильні до різного роду розладів (наприклад депресій), а тому потребують професійної допомоги.

У зв'язку із цим, особи з інвалідністю, крім традиційного інтересу з боку медичних працівників і науковців у зазначеній сфері, дедалі частіше стають суб'єктами дослідження психологів, соціологів, педагогів.

5. Особа має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність у неї інвалідності. Огляд осіб, що звертаються для встановлення інвалідності, проводять згідно з Положенням про медико-соціальну експертизу, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 року № 1317. Це Положення визначає процедуру проведення медико-соціальної експертизи хворим, що досягли повноліття, потерпілим від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, особам з інвалідністю з

метою виявлення ступеня обмеження життєдіяльності, причини, часу настання, групи інвалідності, а також компенсаторно-адаптаційних можливостей особи, реалізація яких сприяє медичній, психолого-педагогічній, професійній, трудовій, фізкультурно-спортивній, фізичній, соціальній та психологічній реабілітації [163]. Залежно від ступеня розладу функцій органів і системи організму й обмеження життєдіяльності особі, яка визнана інвалідом, встановлюють I, II або III групу інвалідності. I група інвалідності залежно від ступеня втрати здоров'я інваліда й обсягу потреби в постійному сторонньому догляді, допомозі або нагляді поділяється на підгрупи А і Б [74]. Висновок медико-соціальної експертної комісії про наявність в особі хвороб і дефектів, що підтверджує стан інвалідності, є підставою для видачі цій особі відповідного документа, яким є довідка цієї комісії. В аналізованому контексті цікавим є дослідження О. В. Паровишник, яка вивчала адміністративну процедуру призначення інвалідності й, поділивши її на стадії, детально розглянула процес прийняття рішення в адміністративній справі після проведення медико-соціальною експертною комісією медико-соціальної експертизи, зокрема, визначаючи її як видачу адміністративного акта [147, с. 99].

Перелічені ознаки в сукупності формують поняття «особа з інвалідністю», а поетапний аналіз кожної з них дає підстави для висновку, що особи з інвалідністю є окремою категорією населення, які хоч і мають певні фізичні або психічні вади чи захворювання, однак є повноправними членами суспільства й наділені аналогічними зі здоровими людьми правами, які правомочні реалізувати. Жодна з ознак не вказує на те, що особа, яку визнано інвалідом, є непрацездатною.

Оскільки сфера забезпечення прав осіб з інвалідністю є значною за обсягом і багатоаспектною категорією, вважаємо за доцільне окреслити коло правовідносин, які мають важливе значення для висвітлення змісту нашого дослідження, а саме – адміністративно-правових відносин і місця в них контрольно-наглядової діяльності. Для визначення сутності зазначених відносин слід розглянути теоретичні розробки та правові доктрини, що характеризують їхні особливості.

Правовідносини О. Ф. Скакун тлумачить як врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними та зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – й забезпечуються державою [261, с. 403]. На думку С. С. Алексєєва, правовідносини є суспільним зв'язком, що виникає на основі норм права, учасники якого мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, забезпечені державою [288, с. 288]. Знаний учений В. В. Копейчиков тлумачить правовідносини як урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями взаємних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що забезпечені державою [182, с. 138]. Правовідносини, стверджує М. В. Цвік, – це суспільні відносини, які є юридичним вираженням фактичних суспільних відносин, за якого одна сторона на підставі правових норм вимагає від іншої сторони виконання певних дій або утримання від них, а інша сторона повинна виконати ці вимоги, що охороняються державою [67, с. 335]. Останнє визначення, на нашу думку, є вужчим, порівняно з рештою, і втілює зобов'язальний аспект правовідносин.

Отже, у широкому значенні правовідносини можна трактувати як суспільні відносини, що виникають у певній сфері суспільного життя та регламентовані нормами права, тобто визначені на законодавчому рівні або закріплені в інших нормативно-правових актах (зокрема підзаконних).

У зв'язку з тим, що правовідносини пронизують левову частку всіх суспільних відносин, залежно від предмета регулювання або галузевої приналежності їх поділяють на конституційні, цивільні, адміністративні, кримінальні, трудові, фінансові тощо [67, с. 339; 288, с. 302]. Зазначені різновиди правовідносин переважно мають постійні та потужні зв'язки, зумовлені дотичними або широкомасштабними сферами суспільного життя, які створюють умови для виникнення, розвитку й усталення декількох видів правовідносин. Крім того, більшість сфер нині мають такі зв'язки, яким притаманні такі особливості:

– по-перше, конституційно-правові відносини є базовими та виникають у всіх сферах і галузях, що визначені законодавством. Конституція України як

Основний Закон є гарантом реалізації прав, свобод та обов'язків будь-якої особи (фізичної або юридичної). Саме тому виникнення в певній сфері конституційно-правових відносин є логічним і невід'ємним процесом, що, з одного боку, забезпечує розвиток країни загалом та кожної галузі (в широкому значенні слова – галузі права, економіки, виробництва тощо) зокрема, з іншого – створює реальні умови для реалізації прав і свобод людини та громадянина;

– по-друге, координація та диференціація правовідносин у конкретній сфері відбувається за допомогою нормативно-правової регламентації. Це означає, що кожен вид правовідносин належить до сфери дії певного закону або підзаконного нормативно-правового акта. Дедуктивно можна визначити, що всі правовідносини врегульовані Конституцією (саме тому конституційно-правові відносини є найширшими за обсягом правовідносинами); більшість – належать до сфери дії законів: кодифікованих, що містять матеріальні та процесуальні норми (зокрема, Цивільний кодекс, Цивільний процесуальний кодекс, Кримінальний кодекс, Кримінальний процесуальний кодекс України тощо), і звичайних; решта (спеціалізовані або вузькопрофільні правовідносини) регламентовані численними за кількістю підзаконними нормативно-правовими актами (постанови, розпорядження, укази, накази тощо);

– по-третє, розширення сфер життєдіяльності, що під впливом адміністративно-правового регулювання створюють умови для поширення адміністративних правовідносин у різноманітні сфери суспільного життя. Слід констатувати, що єдиного, уніфікованого визначення адміністративно-правового регулювання немає. Зазначене поняття в науковому полі повсякчас трансформується унаслідок різновекторності поглядів учених на такі категорії, як «регулювання», «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання».

Регулювання (віл лат. *regulo* – впорядкування) – це підтримання сталості протікання будь-якого процесу [293, с. 152]; упорядкування чого-небудь, керування чимось за відповідними правилами, за певною системою [30, с. 1207]. Тому правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин правилам

поведінки, які регламентовані нормами права та закріплені в нормативно-правових актах.

Дослідженню теоретичних напрацювань у сфері адміністративно-правового регулювання присвячено чимало наукових праць вітчизняних учених, що аналізували ефективність діяльності процесу адміністративно-правового регулювання на території України. Ідеться, передусім, про І. А. Городецьку, Г. М. Денисову, Ю. Т. Добромислова, А. С. Кечу, Л. А. Князьку, А. М. Куцу, Ю. В. Пирожкову, В. І. Теремецького, О. Ш. Чомахашвілі, Н. О. Шмігельську та ін.

Синтезуючи погляди зазначених науковців, можна виокремити спільні ознаки, притаманні адміністративно-правовому регулюванню будь-якої сфери. Так, адміністративно-правове регулювання є впливом на певні суспільні відносини; цей вплив є цілеспрямованим – тобто здійснюється для досягнення визначеної мети (наприклад, з метою впорядкування суспільних відносин або забезпечення прав та законних інтересів людини і громадянина); його реалізують шляхом застосування адміністративних засобів, якими можуть бути правові норми, правові приписи тощо.

Отже, адміністративно-правове регулювання є цілеспрямованим правовим впливом правових засобів, зокрема і правових норм, на суспільні відносини, що виникають у певній сфері суспільного життя, з метою впорядкування цих відносин, забезпечення правопорядку, прав та законних інтересів людини і громадянина або з іншою метою.

Зазначене дає підстави для трактування *адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю як цілеспрямованого імперативного впливу компетентних органів за допомогою різноманітних правових засобів на суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, з метою впорядкування цих відносин і створення умов для належної реалізації та охорони прав й інтересів осіб з інвалідністю.*

У процесі такого регулювання провідну роль відіграють правовідносини, які виникають. Адміністративно-правові відносини, поряд з адміністративними

нормами й актами тлумачення, є елементом механізму адміністративно-правового регулювання [113, с. 97].

У науковій літературі питання адміністративно-правових відносин є детально дослідженим. Удосконаленню їх визначення, виокремленню особливостей, ознак присвячено низку наукових праць, а тому ця категорія є динамічною та відображає плюралізм думок.

Так, дослідниця О. М. Якуба вважала, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, регульовані адміністративно-правовими нормами, у яких одна зі сторін наділена правом вимагати від іншої сторони в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності дотримання поведінки, передбаченої в адміністративно-правовій нормі, причому ці відносини охороняє держава [315, с. 53]. Адміністративно-правові відносини В. Б. Авер'янов визначає як урегульовані нормами права суспільні відносини, у яких їх сторони взаємопов'язані та взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав й обов'язків, установлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [2, с. 82]. Водночас Т. О. Коломєць стверджує, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами й обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [86, с. 43–44]. Також З. Р. Кісіль адміністративно-правові відносини розглядає як урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які складаються в сфері державного управління [78, с. 60].

Синтезувавши адміністративно-правові відносини в різних сферах, О. І. Харитонова дійшла висновку, що визначальна риса цих відносин полягає в тому, що вони складаються переважно в особливій сфері державного та громадського життя – у сфері державного управління (керування). Також адміністративно-правовим відносинам притаманний суб'єктний склад, оскільки завжди однією зі сторін є офіційний чи вповноважений суб'єкт виконавчої влади у широкому значенні державного управління) [299, с. 62]. Тобто головна

особливість адміністративно-правових відносин полягає в тому, що однією зі сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми [2, с. 172]. Отже, однією зі сторін є держава, яка в особі вповноваженого органу здійснює адміністративно-правове регулювання.

Однак В. К. Колпаков розглядає адміністративно-правові відносини в широкому значенні та зауважує, що поняття адміністративно-правових відносин стає дедалі ширшим і виходить за межі державного управління. Крім того, встановлюючи значення адміністративно-правових відносин в адміністративному праві, він зауважує, що вони є головним об'єктом наукового осмислення щодо формування адміністративно-правової доктрини, емпіричною базою для виведення і формулювання теоретичного ядра галузі – предмета адміністративного права [88, с. 101]. З приводу останнього погляди науковців також різняться.

Зокрема, Б. М. Габрічідзе предметом адміністративного права вважає сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації та діяльності виконавчої влади [40, с. 26]; С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко та М. М. Долгополова зазначають, що предмет адміністративного права становить широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державної виконавчої влади, змістом якої є управління суспільством [3, с. 34]; на думку Д. М. Бахраха, предметом адміністративного права є відносини, що виникають під час організації виконавчо-розпорядчих органів і в процесі їх адміністративної діяльності, здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності керівниками інших державних і муніципальних органів, а також під час реалізації адміністративної влади суддями та громадськими організаціями [21, с. 1–2]. Тобто вчений розширює коло суб'єктів владних розпоряджень і до їх переліку, крім традиційних органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, відносить ще суддів і громадські організації.

Детально висвітлює предмет адміністративного права М. М. Бурбика, зазначаючи, що це комплексна категорія, яка складається із суспільних відносин,

що формуються: у процесі державного управління економічною, соціально-культурною й адміністративно-політичною галузями, а також щодо реалізації повноважень органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та деякими іншими недержавними інституціями, делегованих їм повноважень органами виконавчої влади; у процесі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації й захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; у процесі внутрішньої організації та діяльності всіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ і організацій, а також у зв'язку з державною службою або службою в органах місцевого самоврядування; під час реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; під час застосування заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності, щодо фізичних і юридичних осіб [27, с. 9–10]. Тобто науковець виокремлює п'ять видів адміністративно-правових відносин, які в сукупності становлять предмет адміністративного права.

На підставі аналізу поглядів учених-адміністративістів можна стверджувати, що предметом адміністративного права є суспільні відносини, які виникають між суб'єктом владних повноважень (органами виконавчої влади, місцевого самоврядування або інших інституцій) і підпорядкованими йому суб'єктами з управлінською метою.

*Отже, адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це врегульовані нормами адміністративно-процесуального права та процесу суспільні відносини, що виникають між суб'єктом владних повноважень та особою, якій в установленому законом порядку надано статус інваліда, з метою реалізації останнім законних прав, свобод й інтересів.*

Якщо йдеться про будь-які суспільні відносини, стороною яких стає суб'єкт владних повноважень, то невід'ємною складовою таких відносин є контрольна-наглядова діяльність.

Несформованість концептуального бачення сутності та співвідношення понять «контроль» і «нагляд» актуалізують необхідність сформулювати їхні дефініції, за допомогою чого ми проаналізуємо контрольно-наглядову діяльність у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Термін «контроль» походить від французького *controle*, що має латинське походження й складається з двох частин: префіксу *contra*, який означає «протидія», «протилежність», і слова *role* – тобто «міра впливу» [29, с. 19]. Семантично контроль є протидією чомусь небажаному. На противагу цьому, В. А. Лебедев понад сто років тому стверджував, що слово «контроль» походить від французького *сfntre-гfle*, що означає «ведення другого списку рахунків для перевірки одного іншим, що роблять контролери, які ведуть свої записи паралельно із записами касирів» [118, с. 469]. Словник іншомовних слів визначає контроль як перевірку або спостереження з метою перевірки [265, с. 256]. Згідно з визначенням, що міститься в словнику А. В. Даля, контроль передбачає ревізію, облік, перевірку рахунків [46, с. 88]. У словнику С. І. Ожегова це перевірка, нагляд з метою перевірки [141, с. 23].

Розглянуті дефініції мають не системний, а фрагментарний характер, який розпізнає контроль лише як перевірку кого-небудь, що не дає змоги осмислити зазначену категорію ширше. Тому постає необхідність апелювати до наукових напрацювань з окресленої тематики.

У більшості наукових праць контроль тлумачать як функцію державних органів, зрідка – як форму, метод або принцип діяльності цих органів. Зокрема, С. Попович розглядає контроль як один з методів керівництва, що полягає в систематичній перевірці виконання законів, директив, вказівок тощо [173, с. 290]. На думку В. Ф. Погорілка, контроль – це форма державної влади [158, с. 71]. Схожу позицію обстоювали В. Г. Горшеньов та І. Б. Шахов, які контроль трактували як конкретну форму діяльності конкретного органу держави й зазначали, що контроль – це вже не керівна ідея, а власне діяльність, що ґрунтується на визначальних наукових ідеях, вихідних об'єктивно обумовлених положеннях, яку здійснюють конкретними методами [107, с. 80].

Однак у наукових колах превалює підхід щодо концептуального визначення контролю як функції. Прихильниками такого погляду є О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, В. Г. Афанасьєв, В. А. Козбаненко, Є. О. Кочергін та ін. Наприклад, О. Ф. Андрійко визначає контроль як діяльність органів державної влади, які в межах своїх повноважень наділені функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль [9, с. 27]. Завдання контролю як функції таких структур полягає в спостереженні та перевірці розвитку системи й усіх її елементів відповідно до певних напрямів, а також у запобіганні можливим помилкам і суб'єктивним неправомірним діям, що суперечать чи слугують стримувальними чинниками такого розвитку. Водночас контроль тісно пов'язаний з іншими видами діяльності й може належати до їх складу як певна частина [33, с. 310; 133, с. 18–19]. На противагу такому підходу, Ю. А. Тихомиров розглядає це поняття в іншій термінологічній площині. Він, поділяючи позицію щодо контролю як функції управління, визначає специфічні особливості контролю стосовно управлінського рішення, у процесі виконання якого контроль є стадією процесу [290, с. 31]. Тобто контроль одночасно є функцією та контрольною стадією в процесі виконання управлінського рішення або здійснення певної управлінської діяльності.

Учений С. С. Вітвіцький наукові дослідження з проблеми визначення контролю поділяє на три групи. На його думку, до першої групи належать роботи, у яких контроль тлумачать як соціальний інститут [12, с. 74]. Друга група наукових праць присвячена історії діяльності контрольних органів, впливу державних органів на підконтрольні об'єкти [28, с. 70], формам державного управління, змісту й характеру контролю [1, с. 146]. Третя група охоплює роботи, у яких досліджено контрольні функції окремих державних органів, громадських організацій у конкретних соціально-економічних сферах [35, с. 64–65]. Ці групи безпосередньо стосуються функціонального утворення, що наявне в об'єктивній реальності, а саме контрольних органів, а також їхньої діяльності, компетенції та

видів, що залишає поза увагою інтерпретацію контролю як форми або методу діяльності цих органів.

Інакше формулює свою позицію М. В. Цвік, трактуючи контроль як процес, що забезпечує досягнення системою мети і містить три основні елементи: 1) встановлення стандартів діяльності системи, що підлягає перевірці; 2) оцінювання досягнутих результатів порівняно з очікуваними; 3) корегування керівних процесів, якщо досягнуті результати відрізняються від встановлених стандартів [303, с. 554]. Зазначені елементи, на нашу думку, доцільніше називати стадіями контрольної діяльності, оскільки за своєю структурою вони є логічними продовженням один одного й не можуть існувати окремо.

У будь-якому разі контроль є головним засобом забезпечення дотримання законності й дисципліни в державному управлінні [133, с. 21]. Саме тому державний контроль є невід'ємною складовою діяльності органів державної влади, які компетентні його проводити на загальнодержавному або місцевому рівні, у певній галузі або сфері діяльності тощо. Не є винятком і сфера забезпечення прав осіб з інвалідністю, у якій контрольна діяльність державних органів є необхідною складовою функціонування механізму забезпечення прав інвалідів з метою надання їм можливості реальної реалізації своїх прав, свобод та інтересів.

Отже, доходимо таких висновків: по-перше, категорія «контроль» є комплексною за змістом і може бути функцією, формою, методом або принципом; по-друге, контроль завжди тлумачать як певну діяльність; по-третє, ця діяльність пов'язана з перевіркою відповідності об'єкта, який контролюють, правилам, нормам, стандартам тощо; по-четверте, контрольну діяльність завжди здійснюють уповноважені суб'єкти.

Розглядаючи контроль у контексті здійснення контрольної-наглядової діяльності, необхідно семантично розмежувати його з наглядом, а також з'ясувати співвідношення цих понять.

Аналіз словникової бази, наукової літератури та законодавства засвідчує, що «контроль» і «нагляд» здебільшого визначають як два синонімічні терміни.

Зокрема, «контроль» тлумачать за допомогою поняття «нагляд» і навпаки: контролювати – означає спостерігати з метою нагляду, а наглядати – пильнувати за ким-небудь для контролю [30, с. 715]. Така позиція не є новелою в наукових колах, про це неодноразово зазначали в дисертаційних та монографічних дослідженнях [172; 304].

Базового закону, який в загальному значенні регламентував би визначення контролю та нагляду, немає. Проте окреслює їх зміст Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V [218], який у ст. 1 «Визначення термінів» пропонує розгорнуту відповідь на питання щодо сутності та співвідношення понять контролю й нагляду. Хоча цей Закон містить дефініції в загальному вигляді, проте, з огляду на назву та специфіку нормативно-правового акта, вони стосуються безпосередньо господарської діяльності. Водночас цю норму (п. 1 ст. 1) можна вважати відправною точкою для аналізу контролю й нагляду, на підставі чого доходимо таких висновків:

1) на законодавчому рівні поняття «нагляд» і «контроль» застосовують як синоніми, що впливає з терміна «державний нагляд (контроль)»; тобто ці два поняття не розмежовано, а навпаки, законодавець здійснює їх інтерпретаційний синтез;

2) державним наглядом (контролем) законодавець вважає діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами певної сфери та забезпечення інтересів суспільства [218];

3) контроль і нагляд є взаємодоповнювальними елементами контрольно-наглядової діяльності: не існує нагляду без контролю, а контролю – без нагляду.

У цьому контексті обґрунтованою видається позиція В. С. Шестака, який зауважив, що факт синонімії термінів «контроль» і «нагляд» у текстах окремих

нормативно-правових актів – об’єктивна реальність, цей факт можна оцінювати як підставу для можливої констатації синонімії двох термінів з назвою галузева, оскільки ті чи ті нормативно-правові акти завжди є складовою певної галузі законодавства [304, с. 19–20];

4) з огляду на їх невід’ємність, на нашу думку, контроль і нагляд є двома аспектами одного явища (процесу) – контрольно-наглядової діяльності, які завдяки симбіозу забезпечують ефективне здійснення такої діяльності контрольно-наглядовими органами. Зокрема, контроль і нагляд з діяльнісної позиції можна схарактеризувати як сукупність дій, що за формою вираження можуть бути активними (здійснення контролю) і пасивними (здійснення нагляду). Вважаємо за доцільне контроль тлумачити як сукупність активних дій контрольно-наглядових органів, що полягають у здійсненні перевірки чого-небудь, а нагляд – як сукупність пасивних дій контрольно-наглядових органів, які полягають у здійсненні спостереження за чим-небудь.

*Таким чином, контрольно-наглядова діяльність у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це сукупність адміністративних процедур (активних і пасивних дій), які здійснюють уповноважені законом органи державного нагляду й контролю щодо запобігання, виявлення та припинення порушень чинного законодавства у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, а також безпосереднього забезпечення прав, свобод та інтересів осіб з інвалідністю.*

Забезпечення прав осіб з інвалідністю є складовою діяльності органів державної влади, які вповноваженні здійснювати соціальну політику та створювати реальні умови для надання особам з інвалідністю можливості повноцінно реалізувати свої права. Вагоме місце посідають адміністративно-правові відносини, які виникають. Компетентні органи здійснюють державний контроль, який як у теоретико-правовому, так і в практичному значенні має ознаки і контролю, і нагляду. Саме тому діяльність таких органів називають контрольно-наглядовою, що полягає в здійсненні активних і пасивних дій, які й становлять окремо контрольную та наглядову діяльність.

## 1.2. Нормативно-правові засади, форми та методи контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю

Будь-яка діяльність ґрунтується на певних основоположних засадах (принципах), без яких ця діяльність не матиме того функціонального навантаження, яке вона передбачає. Принципи інтерпретують суб'єктивне бачення об'єктивної правової дійсності, яке знайшло своє втілення в численних нормативно-правових актах не лише загальнодержавного, а й міжнародного рівня, а тому стало об'єктивністю в нашій правовій сучасності та свідомістю переважної більшості населення сприймається як те, що не може бути змінене або порушене. Зазначене дає змогу стверджувати, що принципи є філософською категорією, однак у цьому контексті йдеться виключно про правовий аспект категорії «принципи», адже саме принципи з позицій права є вихідним матеріалом, так званою платформою для розбудови правової держави та створення комплексної системи правових норм у їх єдності та функціональному призначенні.

Принципи права пронизують усі сфери суспільного життя, тому диференціюються за різними критеріями й ознаками, однак для повноцінного дослідження проблематики контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю необхідно висвітлити сутність контрольних принципів.

Принцип (від лат. *principium*) означає початок, основу [138, с. 75], керівну ідею, визначальне положення й засади [30, с. 1096]. У широкому аспекті принципи можна визначити як керівні, відправні ідеї, що вказують на основні напрями, орієнтири діяльності людей, якими вони керуються для досягнення поставленої мети [171, с. 11]. Принцип, окрім статусу ідеї на шляху до поставленої мети, може бути і власне метою. Ідея як мета передбачає врахування осучаснених людських цінностей, що пов'язані з розвитком інформаційних технологій і становленням у таких умовах нових прав людини та громадянина. Передусім ідеться про існування четвертого покоління прав людини й особливості

їх реалізації в сучасних умовах. Декілька років тому дослідники констатували дискусійність цієї категорії, а нині науково-технічний прогрес, розвиток медицини, анатомії та інших наук емпіричним шляхом засвідчили наявність окремих специфічних можливостей науки щодо використання людиною власного тіла. Де є «можливість», там логічно з'являється і «право», тобто право як можливість людини розпоряджатися своїм тілом. Звичайно, зазначене потребує правового врегулювання, однак, на нашу думку, першочерговим має бути питання введення нових принципів, які відповідали б вимогам часу. Отже, принципи є невід'ємним елементом будь-якого явища, діяльності, вони формуються протягом певного проміжку часу на підставі потреб суспільства й часу та виражають сутність конкретного явища, діяльності тощо. За дієвістю принципів права, що характерні для певної країни, можна визначити рівень її демократичності.

Із цього приводу А. М. Колодій слушно зазначає, що теорія принципів права знаходиться на стадії становлення та пошуку, формується як складний синтез опосередкування й осмислення низки проблем, пов'язаних із політичними, економічними, духовними та іншими процесами і відображає рух суспільства й держави до громадянського суспільства, правової держави [83, с. 197]. Тобто принципи права є детермінованими складовими правової дійсності. У цьому контексті принципи права можна розглядати як гносеологічну систему, що спрямована на створення реальної правової держави з реальними можливостями реалізації прав і свобод її громадянами.

У теорії права загальновизнаним є поняття принципів як найзагальніших вимог, що стоять перед суспільними відносинами та їх учасниками, а також як вихідних керівних засад, відправних установок, що визначають сутність права й впливають з ідей справедливості та свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи [65, с. 20; 93, с. 43; 138, с. 75]. Принципи завжди мають нормативний характер, тобто є нормативно закріпленими. Принципи, які не знайшли свого нормативного втілення, є лише ідеями. Так, Р. З. Лівшиц і В. І. Нікитинський зауважували, що будь-які принципи не можуть існувати поза конкретними правовими нормами; у правовому принципі

закладене те загальне, що реально виявляється в численних особливостях окремих норм [119, с. 31].

Особливість принципів права також полягає в тому, що вони, будучи інститутом права, є тим інструментарієм, який становить фундаментальні начала, без яких неможливий розвиток і становлення будь-якої галузі права. На думку Т. М. Добровольської, у сукупності принципи утворюють той каркас, який слугує опорою для всіх конкретних правових актів, що регулюють організацію та діяльність державного інституту загалом або окремих його ланок [60, с. 23]. Тому небезпідставно І. К. Полховська називає принципи стрижнем правової матерії [171, с. 11].

У наукових колах сталими є окремі класифікації принципів права, однак правники вносять свої пропозиції, унаслідок яких дискусії розгортаються далі та переглядають усталені поняття. Зокрема, в теорії права поширеними є такі класифікації правових принципів:

1. Залежно від сфери дії принципів у межах системи права:

- загальноправові принципи права, які поширюються на правову систему, усі галузі права;
- галузеві принципи, дія яких поширюється на правове регулювання у межах певної галузі права;
- міжгалузеві принципи, які є основоположними ідеями для кількох галузей права [131, с. 230].

В окремих підручниках з теорії права така класифікація охоплює ще дві групи принципів – принципи підгалузеві та інститутів права [289, с. 170]. Тобто виокремлюють п'ять різновидів правових принципів: загальноправові, міжгалузеві, галузеві, підгалузеві та принципи правових інститутів.

2. Залежно від джерела нормативно-правового закріплення:

- принципи права, закріплені в конституціях;
- принципи права, закріплені в законах, зокрема кодексах;
- принципи права, закріплені в підзаконних нормативно-правових актах [131, с. 230]. Зазначені принципи ще поділяють на дві групи: конституційні

та неконституційні [304, с. 70], що, на нашу думку, є не цілком доцільним. Адже термін «неконституційність» є свідченням невідповідності елементів явища нормам Конституції, а тому доречно зазначені принципи поділяти на ті, які безпосередньо передбачені Конституцією, і ті, які закріплені в нормативно-правових актах, прийнятих на підставі Конституції.

3. Залежно від функціонального призначення й об'єкта відображення принципи права поділяють на:

– соціально-правові, тобто принципи, що охоплюють систему цінностей, властивих суспільству, і мають правову форму вираження та забезпечення;

– спеціально-правові, тобто принципи, які узагальнюють засади формування та існування власне права як специфічного соціального явища [131, с. 231].

Такі класифікації принципів є загальноприйнятими, проте деякі науковці пропонують власні класифікації зі специфічними нововведеннями, що передбачають розгляд принципів права за іншими критеріями. Зокрема, згідно з класифікацією А. М. Колодія, слід виокремлювати: 1) принципи правосвідомості; 2) принципи правоутворення; 3) принципи правотворчості, а серед них законотворчості й нормотворчості; 4) принципи системи права: а) загальноправові (основні); б) міжгалузеві; в) галузеві; г) принципи інститутів права; 5) принципи структури права: а) загальносоціального і юридичного; б) публічного і приватного; в) регулятивного й охоронного; г) матеріального і процесуального; д) об'єктивного та суб'єктивного; 6) принципи правореалізації, а серед них принципи правозастосування; 7) правоохоронні принципи, а серед них принципи правосуддя та юридичної відповідальності. Крім того, принципи системи і структури права, що трансформуються у принципи правоутворення, правореалізації та правоохоронні, можна вважати принципами правового регулювання, визнаючи провідну роль загальноправових (основних) принципів [84, с. 44].

Ми поділяємо такий підхід до класифікації, адже вона відтворює систему принципів права зсередини, чітко розмежовуючи місце кожного з виду принципів

та належності до них. Ця класифікація, на відміну від решти попередніх, визначає місце принципів правового регулювання серед принципів права загалом.

Аналізуючи принципи правового регулювання та принципи управління, слід зауважити про контрольні принципи, які відображені в принципах двох зазначених груп.

Принципи контролю – це вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності, на яких ґрунтується будь-яка контрольна діяльність [110, с. 118]. Іншу позицію обстоює Д. В. Лученко, вважаючи принципами контролю науково обґрунтовані та апробовані практикою, закріплені прямо чи опосередковано в нормативно-правових актах основи організації та здійснення контролю, що забезпечують його ефективність [122, с. 98]. Принципи контрольно-наглядової діяльності слід тлумачити як засадничі основи організації та здійснення контролю, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та забезпечують його ефективність [301, с. 48]. Зіставляючи принципи контролю та принципи контрольно-наглядової діяльності, необхідно враховувати положення попереднього підрозділу й розглядати їх у процесуальній єдності та практичності.

У контексті наукового плюралізму поглядів слід зазначити, що досі не сформульовано чіткого переліку принципів, які належать до контрольних. Це призводить до розмивання меж між різновидами принципів, що створює певну невизначеність місця конкретного принципу права в системі правових принципів загалом. Так, О. Ф. Андрійко принципами контролю вважає системність, систематичність, законність, дієвість, гласність і прозорість [10, с. 13]. На думку В. С. Шестака, до контрольних принципів належать: верховенство права, презумпція добропорядності, законність, науковість, компетентність, повнота і своєчасність, гласність [304, с. 71]. Згідно з поглядами С. С. Вітвіцького, такими принципами є: законність, коректність, централізм (субординація в службових відносинах), плановість, професіоналізм, науковість, об'єктивність, повнота, неупередженість, дієвість, комбінування, гласність, взаємодія, відповідальність контролюючого органу (посадової особи) перед державою за результати

контролю [35, с. 81]. Учені О. М. Бандурка та М. М. Тищенко вважають, що до принципів контрольної діяльності належать: гласність; оперативність та економічність; дієвість; систематичність; професіоналізм і компетентність здійснення контрольної діяльності; пріоритетна спрямованість контролю на дотримання прав та законних інтересів громадян [17, с. 216]. Загальні принципи контрольної діяльності розглядає Ю. П. Битяк, виокремлюючи серед них: 1) універсальність; 2) систематичність; 3) безсторонність; 4) реальність; 5) дієвість, оперативність, результативність; 6) гласність [23, с. 162]. Такі підходи засвідчують несформованість системи принципів контролю та контрольної наглядової діяльності загалом, а вузькоспеціалізованих правових сфер суспільного життя – і поготів.

Широкий перелік контрольних принципів пропонує В. М. Гаращук. Зокрема, серед основоположних засад контролю він визначає: законність, коректність, централізм, планову організацію діяльності контролюючих органів, фахову спеціалізацію контролю, професіоналізм, зрозумілість, реальність, об'єктивність, повноту, комплексність, суттєвість, корисність, доброзичливість, універсальність, систематичність, дієвість, оперативність, результативність, гласність, офіційність, принцип допомоги підконтрольній структурі у виправленні помилок, принцип раціонального розподілу контрольних повноважень між контролюючими органами, відповідальність контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю тощо [42, с. 152–158]. На нашу думку, деякі із цих принципів доцільно об'єднати в один (наприклад, принципи суттєвості та корисності; комплексності й повноти), оскільки вони є різними виявами однієї діяльності та в єдності формують керівну засаду, не дублюючи сутності інших принципів.

Попри диференціацію принципів контролю, науковці беззаперечними контрольними принципами вважають законність, універсальність, систематичність, реальність, об'єктивність, дієвість, оперативність, результативність, професіоналізм, гласність, неупередженість, відповідальність контролюючого органу перед державою за результати контролю, пріоритетну

спрямованість контролю на дотримання прав і законних інтересів громадян. Зазначені засади є базовими для будь-якої контрольно-наглядової діяльності, а це означає, що вони є певним імперативом під час визначення повноважень контролюючих органів та їх реалізації.

*Основоположні засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це керівні основи, базові ідеї та положення, на яких ґрунтуються організація та здійснення контрольно-наглядової діяльності вповноваженими органами з метою охорони й захисту прав та інтересів осіб з обмеженими можливостями, характеризуються повнотою, універсальністю й імперативністю та спрямовані на забезпечення ефективної реалізації зазначеними суб'єктами їхніх прав.*

Основоположні засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю мають певні особливості.

По-перше, керівні засади будь-якої сфери поділяють на загальні та спеціальні. Не є винятком і сфера забезпечення прав осіб з інвалідністю. До загальних належать ті, що притаманні будь-якій діяльності, будь-яким суспільним відносинам і визначають основні ідеї, на яких «тримається» правова держава та громадянське суспільство. Це, зокрема, законність, верховенство права, універсальність, систематичність, реальність, об'єктивність, комплексність, гласність, неупередженість.

По-друге, специфіка спеціальних принципів полягає в тому, що вони формуються в контексті повноважень органів, які здійснюють контроль у зазначеній сфері. Систему суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю буде розглянуто в наступному підрозділі. Однак слід акцентувати увагу на тих універсальних принципах, що притаманні більшості суб'єктів контрольно-наглядової діяльності.

По-третє, оскільки ці принципи стосуються окремої категорії суб'єктів – осіб з інвалідністю, то логічно стверджувати, що принципи контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю ґрунтуються на принципах, які визначають правовий статус інваліда. Вони пронизують

загальні та спеціальні принципи й визначають їх спрямованість. Ці засади нормативно втілені в міжнародних нормативно-правових актах (зокрема, в Статуті Організації Об'єднаних Націй 1945 року, Загальній декларації прав людини 1948 року, згодом – у Конвенції про права осіб з інвалідністю 2006 року) та є базою для конституційних принципів демократичних країн і фундаментом для створення й розвитку правової держави.

Ураховуючи норми Конституції України, науковці (В. М. Галуцько, В. В. Зубенко, М. М. Новікова, В. М. Стратонов) такими принципами вважають:

1) рівність конституційних прав і свобод громадян України, рівність їх перед законом;

2) невід'ємність і непорушність прав та свобод людини, належність прав і свобод людини їй від її народження;

3) невичерпність, гарантованість і нескасовність конституційних прав та свобод;

4) недопустимість звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод у поточному законодавстві;

5) єдність прав та обов'язків людини і громадянина;

6) закріплення в національному праві прав і свобод, встановлених нормами міжнародного права [181, с. 89]. З огляду на міжнародне-правове закріплення зазначених принципів, вважаємо за доцільне називати їх не лише конституційними (оскільки вони закріплені в Конституції), а й фундаментальними, адже вони поширюються на всі сфери суспільного життя, правову дійсність загалом. Тому вони поширюються і на сферу забезпечення прав осіб з інвалідністю.

У зв'язку із цим варто зазначити, що загальні та спеціальні принципи контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю мають відповідати основоположним принципам правового статусу інваліда й у симбіозі створювати фундамент для ефективної можливості реалізації особами з інвалідністю своїх прав та інтересів.

Отже, крім фундаментальних принципів, до основоположних засад контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю належать такі:

I. Загальні принципи:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) універсальність;
- 4) систематичність;
- 5) реальність;
- 6) об'єктивність;
- 7) комплексність;
- 8) гласність.

II. Спеціальні принципи:

- 1) професіоналізм;
- 2) неупередженість;
- 3) координаційність і субординаційність;
- 4) пріоритетна спрямованість на дотримання прав і законних інтересів громадян.

Слід розглянути детальніше кожен із них.

*Верховенство права.* Це пріоритетний принцип кожної правової держави й основний для побудови в ній громадянського суспільства. Зміст принципу регламентований ст. 8 Конституції України, у якій зазначено: в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти приймають на підставі Конституції України і та мають відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [103]. Тобто верховенство права як основоположний принцип будь-якої сфери діяльності завжди є визначальним, а решта принципів є похідними від нього.

*Законність.* Зазначений принцип закріплений у Конституції України, ст. 19 якої визначає, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [103]. Сутність принципу законності полягає в тому, що: 1) усі контрольні процедури слід здійснювати на підставі норм чинного законодавства; 2) контролюючий орган має право діяти лише в межах повноважень, чітко регламентованих законами України; 3) контрольну діяльність можуть провадити лише компетентні на те суб'єкти. Принцип законності, зазначає В. М. Гаращук, має моральний аспект, що передбачає окремий принцип контрольно-наглядової діяльності – коректність, яка полягає в повазі до прав і законних інтересів підконтрольної особи, у недопущенні приниження їх честі та гідності під час проведення контрольних дій [42, с. 152]. На нашу думку, зазначений принцип доцільно вважати одним з виявів принципу законності, не розмежовуючи їх як дві окремі засади.

*Універсальність.* Сутність цього принципу можна висвітлити на підставі етимології зазначеної категорії, що дослівно означає «загальний, всеосяжний, придатний для всього» [267]. Тобто контроль повинен бути побудований так, щоб максимально охоплювати всі процеси та процедури в конкретному підконтрольному напрямі.

*Систематичність.* Цей принцип передбачає здійснення контрольної діяльності не одноразово, а через нормативно визначені проміжки часу, тобто регулярно, наприклад, щоквартально, раз на рік тощо. Крім того, однією зі складових елементів систематичності є плановість, що в сукупності формує систему заходів контрольно-наглядової діяльності у визначеній сфері або її напрямі.

*Реальність.* Полягає в реальному (у фізичному аспекті) здійсненні контрольно-наглядових повноважень, а не лише формалізованому веденні документації. Трансферуючи зазначений принцип на сферу забезпечення прав осіб з інвалідністю, можна стверджувати, що однією з умов ефективного здійснення контрольно-наглядової діяльності є саме її реальність, яка виявляється

в активних діях контролюючих органів або посадових осіб, спрямованих на створення найоптимальніших умов для реалізації особами з інвалідністю своїх прав й інтересів. Одним з аспектів зазначеного принципу є дієвість, яку деякі науковці вважають окремим принципом, що, на нашу думку, є не зовсім доцільним. Дієвість є умовою для забезпечення реальності здійснення контролюючих повноважень відповідними органами, тому розмежовувати їх некоректно. Також із принципом реальності завжди пов'язаний принцип об'єктивності.

*Об'єктивність.* Мета зазначеного принципу полягає в тому, щоб контрольна-наглядова діяльність була спрямована на одержання таких результатів, які цілком відображали б об'єктивізм. Оперуючи знаннями об'єктивної реальності в конкретній сфері, органи, уповноважені здійснювати контрольна-наглядову діяльність, мають можливість здійснювати ефективне регулювання цієї сфери, зокрема і сфери забезпечення прав осіб з інвалідністю. Тобто наслідком принципу об'єктивності можна вважати результативність такої діяльності, що, на нашу думку, слід вважати не окремим принципом контрольна-наглядової діяльності, а загальною її метою, яка полягає в здійсненні комплексу заходів, спрямованих на настання певного результату (у контексті аналізованого принципу – це об'єктивна реальність).

З приводу двох попередніх принципів контролю (реальності та об'єктивності) слухним є твердження В. М. Гаращука, який зазначає, що формування об'єктивної картини справ у тій або тій підконтрольній сфері сприяє усуненню недоліків, правильному обранню стратегічного курсу розвитку об'єкта контролю [42, с. 154].

*Комплексність.* Цей принцип засвідчує, що контрольну діяльність слід провадити комплексно, а не лише в певному вузькому профільному напрямі. Контроль повинен бути повним, усебічним і всеосяжним (у межах повноважень контролюючого органу). Це означає, що якщо під час перевірки були виявлені певні правопорушення або невідповідність у документації, то, навіть якщо зазначені питання не підпадають під розгляд у межах контролю, контролюючий

орган повинен ужити заходів або, якщо питання знаходиться поза його компетенцією, повідомити про це вповноважені органи, які займаються розглядом таких питань. Також комплексність завжди є певною системою дій, які здійснюють уповноважені особи, саме тому одним з головних її аспектів, поряд з повнотою та всебічністю, є системність як складова комплексності.

*Гласність.* Полягає в доведенні інформації результатів контрольно-наглядової діяльності до громадськості або надання доступу до інформації зацікавленим у результатах контролю особам, а також можливості передання такої інформації до правоохоронних органів з метою захисту прав та інтересів громадян. Принцип гласності становить невід'ємну складову правової держави. Завдяки йому суб'єкти мають можливість не допускати правопорушень, учинених іншими суб'єктами (можливо, за які були притягнуті до юридичної відповідальності). Це є свідченням превентивної спрямованості принципу гласності, однак пріоритетною метою є саме поінформованість і доведення до відома необхідної інформації, що спонукає осмислювати соціально важливі проблеми (у контексті сфери забезпечення прав осіб з інвалідністю) та привертати увагу до актуальних питань. Реалізуючи принцип гласності, слід урахувати специфіку інформацію з обмеженим доступом, відомостей, що становлять державну чи комерційну таємницю, тощо.

*Професіоналізм.* Передбачає високу фахову підготовку посадових осіб, які вповноважені здійснювати контрольно-наглядову діяльність у конкретному напрямі. У цьому контексті фахова підготовка має охоплювати: по-перше, необхідну для здійснення повноважень освіту; по-друге, досвід роботи у зазначеній сфері (на нашу думку, перш ніж здійснювати контрольні повноваження, особа має певний час пропрацювати в зазначеній сфері, щоб отримати належний обсяг знань і досвід роботи в певній спеціалізації); по-третє, володіти необхідною для здійснення контрольних повноважень нормативно-правовою базою; по-четверте, мати високі професійні риси не лише фахівця, а й просто вихованої людини. Крім того, з метою ефективної організації контрольно-наглядової діяльності та недопущення помилок під час її здійснення, орган, який

уповноважений здійснювати контрольні повноваження, завжди має бути вищим за підконтрольні органи.

*Неупередженість.* Контролюючий орган або його посадові особи мають бути незацікавленими в результатах контролю. Порушення принципу неупередженості можливе у випадках корупційних виявів між контролюючим та підконтрольним органом і тягне за собою юридичну відповідальність (зокрема кримінальну).

*Координаційність і субординаційність.* Зазначений принцип є багатограним та комплексним, оскільки охоплює низку принципів контрольно-наглядової діяльності. Зокрема, до складових принципу координаційності та субординаційності належать: принцип централізму, комбінування, концентрації, компетентності, принцип раціонального розподілення повноважень між контролюючими органами, принцип взаємодії спеціалізованих контролюючих органів, принцип допомоги підконтрольній структурі у виправленні помилок і командний принцип. На нашу думку, усі зазначені принципи є взаємопов'язаними та взаємозалежними, тому для забезпечення систематичності принципів контрольно-наглядової діяльності загалом і у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю зокрема вважаємо за доцільне об'єднати їх в один. Координація в перекладі з латинської означає «взаємовпорядкування», а субординація – «підпорядкування». Тому сутність принципу координаційності та субординаційності полягає в тому, що: система суб'єктів контролюючих органів побудована за вертикаллю, де одні суб'єкти підпорядковані іншим; між цими суб'єктами формуються стійкі зв'язки, які виражаються у правовідносинах; у зазначених відносинах наявна можливість оскарження рішення контролюючого органу в орган, вищий за рівнем ієрархії; система контролюючих органів побудована за такою моделлю, щоб максимально не допустити випадки паралелізму та дублювання контрольних повноважень.

*Принцип пріоритетної спрямованості на дотримання прав і законних інтересів громадян.* Походить із міжнародних стандартів й угод і є логічним завершенням системи спеціальних принципів контрольно-наглядової діяльності,

створюючи цілісну систему принципів, спрямованих на формування такої правової основи, яка максимально сприяє реалізації прав, свобод і законних інтересів осіб з обмеженими можливостями.

У контексті підрозділу метою є не «штамповане» окреслення та вишукування нових або перерозподілу наявних принципів контролю, а об'єктивний аналіз наукових праць і виокремлення тих основоположних засад, які безпосередньо виявляються в контрольно-наглядовій діяльності суб'єктів, що забезпечують права осіб з інвалідністю в Україні.

З позицій функціонального підходу принципи контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю виконують регулятивну функцію, яка спрямована на врегулювання суспільних відносин, а у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – між інвалідами та державою в особі компетентних органів.

Крім основоположних засад, контрольно-наглядова діяльність реалізується також завдяки притаманним їй формам і методам, які безпосередньо впливають із цих засад та тісно пов'язані з ними. Передусім розглянемо ті з них, які є дискусійними в наукових колах не лише в межах адміністративного права, а й у загальній теорії держави та права. Серед основних із них варто виокремити такі:

1. У юридичній літературі немає чіткого переліку форм і методів контролю. Дискусії розгортаються навіть стосовно доцільності цих категорій та їх співвідношення. Так, Н. В. Карнарук у своєму дисертаційному дослідженні зазначає про термінологічну плутанину з приводу позначення й уніфікації способів, засобів і прийомів контролю («метод», «форми», «способи», «вияв», «вид» тощо) та пропонує використання та закріплення на законодавчому рівні єдиного терміна «методи» [75, с. 114]. У літературі, констатує Ю. Г. Барабаш, часто ототожнюють поняття «методи контролю» та «форми контролю» [19, с. 73]. На нашу думку, форми та методи не тотожні, але взаємозалежні і є різними виявами одного явища – контролю.

Форма – це зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішнє

вираження [30, с. 1543]. Водночас В. В. Мурза визначає форми як зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вияви практичної активності державних органів із формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їхньої життєдіяльності [136, с. 111]. Також О. Ф. Андрійко вважає, що форма – це зовні виражена дія виконавчого органу або посадової особи, здійснювана в межах його компетенції та що зумовлює певні наслідки, які, якщо мають юридичний характер або певне юридичне значення, то узагальнено їх можна кваліфікувати як адміністративно-правові форми [8, с. 43]. Метод – це спосіб пізнання, спосіб дії, а також прийом або система прийомів, які застосовують у певній галузі діяльності [30, с. 664]. Тобто форма є зовнішнім виявом контролю, а метод – шляхом здійснення.

2. Форму контролю часто ототожнюють з видами контролю. Справді, між зазначеними категоріями немає чіткого розмежування, у зв'язку із цим певні контрольні дії можуть визначати і як форму, і як вид. Типовим прикладом є класифікація за суб'єктом здійснення контрольних дій. Відповідно до цієї класифікації контроль може бути судовий, парламентський, контроль з боку органів виконавчої влади. За сферою діяльності виокремлюють внутрішній і зовнішній контроль. Такі класифікації одні науковці розглядають як класифікації форм контролю [42, с. 161], а інші – як видів [41].

На наше переконання, розмежування між поняттями «форма», «вид», а також «метод» має гуртуватися на їх функціональному призначенні, а саме – шляхом надання кожному з них питання, яке у спрощеному варіанті висвітлювало б їхній зміст. Так, щоб визначити форму контролю, необхідно поставити питання «що», вид відображається через відповідь на питання «який», метод – «як саме». Оскільки формами контролю є активні дії контролюючих органів, то, відповідно, ними будуть перевірка, ревізія, витребування звітів тощо. Види вказують на те, яким буде здійснюваний контроль – поточним, тематичним або підсумковим; парламентським, судовим, контролем з боку органів виконавчої влади тощо. А метод безпосередньо втілює спосіб, у який будуть здійснювати цей контроль.

Зокрема, контроль можуть здійснювати методом моніторингу, спостереження, огляду, обліку.

Крім того, важливе значення мають методи переконання, заохочення та примусу. Владно-примусові, імперативні за характером дії органів влади цілком укладаються в межі методу примусу, а заохочення, стимули, рекомендації та юридична можливість обирати цілком відповідають елементам методу переконання [136, с. 112].

Також слід акцентувати увагу й на загальнофілософських методах пізнання дійсності (зокрема й правової), які також застосовують під час здійснення контрольної-наглядової діяльності. Це методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції, аксіологічний метод, без яких неможливе пізнання будь-чого. Саме тому вони є базовими під час здійснення контролю.

Щоб контроль був ефективним і результативним, необхідно використовувати не один, а сукупність методів (прийомів та способів). Така сукупність передбачає використання спеціальної методики, притаманної певній діяльності. Використання методики контролю надасть можливість реалізувати мету і завдання цього контролю на високому професійному рівні максимально оперативно й ефективно.

3. Особливістю здійснення контрольної-наглядової діяльності є можливість вибору вповноваженим суб'єктом форм і методів контролю на власний розсуд. Однак це не означає, що контролюючий орган може здійснювати будь-які дії та процедури. Діяльність контролюючого органу регламентована нормативно-правовим актом, який визначає його правовий статус із відповідними завданнями, функціями, складом, компетенцією, повноваженнями, правами й обов'язками тощо. Вибір форм і методів контролю може відбуватися лише в тих межах, які визначені нормативно-правовим актом, що регулює діяльність цього органу. Навіть якщо наявні різні види форм і методів контрольної-наглядової діяльності загалом, але законодавчо визначено, що суб'єкт владних повноважень може застосовувати лише окремі з них, то використання інших форм і методів є

недозволенним, а порушення норм законодавства тягне настання негативних наслідків, зокрема і юридичної відповідальності.

4. Контроль є однією з правових форм державної діяльності. У зв'язку із цим необхідно зіставити контроль як власне форму та форму контролю. Форма контролю є зовнішнім виявом діяльності контролюючого органу та передбачає здійснення процесуальних дій у межах, визначених законодавством. З приводу контролю як правової форми варто зазначити, що в сучасних умовах контрольно-наглядова діяльність, одночасно з правотворчою, правозастосовною та правоохоронною, належить до основних форм державної діяльності. Зазначене дає змогу дедуктивно виокремити своєрідну ієрархічну систему: державна діяльність – контрольно-наглядова діяльність – перевірки, ревізії, експертизи тощо. Ця система забезпечує виконання основних функцій держави шляхом низхідного визначення обсягу та змісту конкретних форм контролю конкретного суб'єкта.

Отже, попри розбіжність поглядів учених щодо виокремлення категорій «форми контролю» та «методи контролю», можна дійти висновку, що зазначені категорії не є тотожними. Кожна з них має певні особливості, за якими вони різняться між собою. До основних форм контролю належать ті, які передбачають здійснення процесуальних дій уповноваженим органом (перевірка, ревізія, ознайомлення зі звітами, інспектування, експертиза). До методів контролю належать такі способи та прийоми, які комплексно та дієво дають змогу досягнути поставленої перед контролюючим органом мети. Такими методами є як загальні методи – індукція, дедукція, аналіз, синтез, так і спеціальні – моніторинг, спостереження, огляд.

Це дає підстави стверджувати, що *форми контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це зовнішній вияв реалізації повноважень контролюючими органами та їх посадовими особами, які відповідно до норм чинного законодавства здійснюють свою діяльність*. Тобто саме завдяки формам наявна фактична можливість реалізації суб'єктами контрольно-наглядової діяльності своїх прав та обов'язків. Важливе значення в цьому контексті має

перевірка виконання, перевірка дотримання норм законодавства щодо забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю.

*Методи контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це сукупність способів і прийомів, які застосовує під час здійснення контролю суб'єкт владних повноважень, який згідно із чинним законодавством виконує контрольно-наглядову діяльність щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю.*

Кожен контролюючий орган у межах владних повноважень має право обирати форму та методи контролю, ураховуючи специфіку сфери забезпечення прав осіб з інвалідністю та особливості діяльності із зазначеною категорією суб'єктів. Під час здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю можливе використання всього спектру форм і методів, якщо це регламентовано законодавством.

### **1.3. Система суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю**

Під час вивчення проблеми адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю закономірно постає необхідність проаналізувати наявну систему вповноважених суб'єктів, основною чи побічною метою діяльності яких є саме гарантування, реалізація та захист прав цієї категорії осіб.

Проте, перш ніж перейти до визначення кола суб'єктів, вважаємо за доцільне окреслити цілісну сукупність прав, які вони мають забезпечувати.

Права, з позиції філософії права, – це визнані суспільством і забезпечені всією системою суспільного життя форми та способи людської самореалізації; те, що існує як усталені й незаперечні можливості для людини вчиняти так чи інакше [297, с. 185]. Тобто головна властивість прав полягає в тому, що вони є гарантованими можливостями, реалізація яких дає змогу забезпечувати власні потреби, але в межах чинного законодавства.

Права людини є одним із видів прав загалом, з поняттям яких пов'язані деякі сприятливі, позитивно оцінювані стани їх власника [298, с. 149]. Саме права людини за будь-якого демократичного устрою є найважливішим соціальним і політико-юридичним інститутом, що об'єктивно стає мірилом досягнень суспільства, показником його зрілості, цивілізованості [180, с. 5]. Значущими в цьому контексті є здобутки держави у сфері гарантування прав для окремих категорій осіб, насамперед соціально незахищених, зокрема й для людей з інвалідністю. Права «меншин» і гарантії їх забезпечення за таких обставин мають існувати одночасно як «де-факто», так і «де-юре», що узгоджується з наявними в теорії засадами.

Так, згідно з положеннями концепції правової держави, визнання, забезпечення та захист прав людини є головною ознакою правової держави, а відповідно до конституційного принципу реальності прав, свобод, обов'язків і законних інтересів – права й свободи людини та інші зазначені категорії мають бути не тільки задекларовані в законодавчих актах, а й забезпечені та гарантовані всіма соціальними суб'єктами і насамперед державою [85, с. 126]. Принциповим за таких обставин є те, що держава не «дарує» права людині, а лише закріплює їх у законі та забезпечує подальшу реалізацію [288, с. 417].

У вітчизняній юридичній думці поширеним є визначення прав людини, запропоноване П. М. Рабіновичем і М. І. Хавронюком, згідно з яким це «певні можливості людини, котрі необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними та рівними для всіх людей» [241, с. 5].

Ширшу дефініцію подано в підручнику за загальною редакцією М. В. Цвіка, О. В. Петришина, у якій ще зауважено, що права людини визнаються невід'ємними та мають забезпечуватися і захищатися державою в обсязі міжнародних стандартів [67, с. 447].

Схожий підхід обстоюють і В. Ф. Погорілко та Н. Г. Шукліна, які правами людини вважають природні можливості індивіда, що забезпечують його життя, людську гідність і свободу діяльності в усіх сферах суспільного життя.

Дослідники акцентують, що права людини мають природну сутність і є невід'ємними від індивіда, та додають, що вони позатериторіальні й позанаціональні, існують незалежно від закріплення в законодавчих актах держави, є об'єктом міжнародно-правового регулювання та захисту [95, с. 211].

Із зазначеного вище закономірно випливає сутність прав людини, їх особливість і відмінність від інших прав, а саме їх природний характер і невід'ємність. Питання «природності» прав людини нині не викликає сумнівів, а ознака «невід'ємності» засвідчує, що ці права є правовим надбанням саме людини. Така позиція одержала правову регламентацію: 1) ст. 1 Загальної декларації прав людини проголошує, що всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах [66]; 2) ст. 21 і 22 Конституції України закріплюють, що права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними, вони гарантуються і не можуть бути скасовані [103].

Водночас факт, що не держава «породжує» права людини, не применшує її важливості, адже лише завдяки державі реалізуються такі властивості права, як загальність, здатність уніфікувати суспільні відносини, досягати визначеності, точності в змісті цих відносин, бути стабілізаційним фактором [297, с. 24].

Визначення змісту поняття «права людини» є необхідним та зумовлене потребою чіткого тлумачення сутності терміна «права особи з інвалідністю».

За сучасних умов, коли всі демократичні країни визнали, що права людини є загальнолюдською цінністю, очевидним видається й те, що особи з інвалідністю, абсолютно незалежно від будь-яких умов, мають аналогічні основоположні права, що й інші люди, громадяни [48; 92]. Тобто закріплені в Загальній декларації прав людини [66], Міжнародних пактах про права людини [134; 135] та інших міжнародних правових актах права людини однаковою мірою і в рівному обсязі поширюються на всіх без винятку людей.

Закономірно постає питання про доцільність виокремлення поняття «права осіб з інвалідністю», якщо воно є рівнозначним поняттю «права людини».

Після ратифікації Конвенції про права осіб з інвалідністю Україна автоматично зобов'язалася виконувати її мету – заохочувати, захищати та

забезпечувати повноцінну й рівнозначну реалізацію всіх прав людини та основоположних свобод осіб з інвалідністю [92]. Сутність Конвенції про права осіб з інвалідністю полягає не в тому, щоб розширити систему прав для осіб з інвалідністю чи надати їм окремі преференції, а лише в тому, щоб максимально компенсувати їхні фізичні, психічні чи інші вади для можливості реалізації ними права нарівні з іншими особами.

Тому поняття «права осіб з інвалідністю» фактично є умовним і не має на меті відокремити цю категорію осіб від єдиного цілого, це поняття не слід сприймати як наявність пільг, воно не повинно мати негативного забарвлення. Словосполучення «права осіб з інвалідністю» використовують виключно для акцентування на тому, що особі для реалізації окремих можливостей, на відміну від інших людей, потрібні спеціальні умови.

Аналіз змісту Конвенції про права осіб з інвалідністю дає підстави для висновку, що вона не закріплює нових прав людини, а лише наголошує на тих обставинах, на які має зважати держава, та на її обов'язках у сфері гарантування прав осіб з інвалідністю. Конвенція є своєрідним фрагментом, який доповнює «картину» інших міжнародно-правових документів з прав людини.

*Отже, права осіб з інвалідністю – це звичні, традиційні права людини, процедура реалізації яких для людей з інвалідністю в типовому для більшості порядку є ускладненою. У зв'язку із цим доводиться штучно культивувати поняття «права осіб з інвалідністю» в різних сферах життя, щоб засвідчити, що звичні та не складні для однієї людини дії щодо задоволення своїх потреб шляхом використання права можуть бути неможливими для людини з інвалідністю.*

За таких обставин логічним видається й те, що наявні варіанти класифікації прав людини притаманні й для прав осіб з інвалідністю.

Класифікація прав і свобод людини та громадянина можлива на підставі різноманітних критеріїв. Наприклад, їх класифікують: 1) за суб'єктом – права людини, права громадянина; 2) за видом суб'єкта – індивідуальні й колективні; 3) за генезисом – природні та похідні; 4) за характером утворення – основні

(конституційні) і доповнювальні; 5) за ступенем абсолютизації – які можуть бути обмежені та які не можуть бути обмежені [76, с. 110–111].

Прийняті Організацією Об'єднаних Націй 1966 року два міжнародні пакти «Про громадянські і політичні права» та «Про соціальні, економічні і культурні права» у своїх назвах автоматично закріпили поділ прав людини за змістом на п'ять груп [134; 135]. Тобто, відповідно до положень зазначених актів, права людини прийнято поділяти на громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні.

Частково не поділяє такий поділ П. М. Рабінович, оскільки вважає використання назв «соціальні права» та «громадянські права» під час класифікації недоцільним, адже всі права людини в широкому значенні є соціальними як за змістом, так і за засобами їх здійснення, а громадянські права природно асоціюються з правами саме громадян і не є тотожними поняттю особистих основоположних прав людини [243, с. 13]. Тому, на думку вченого, більш об'єктивним видається поділ прав людини на фізичні (або вітальні, тобто життєві) права, особистісні права, культурні (гуманітарні), економічні та політичні [242, с. 12–13]. Критерієм такого поділу є зміст (характер) потреб людини.

Більш диференційовану класифікацію прав людини пропонують А. М. Колодій та А. Ю. Олійник, виокремлюючи: фізичні права (характеризують фізичне і біологічне існування); політичні права (участь у громадському й державному житті); економічні права (виробництво матеріальних і духовних благ); соціальні права (належні умови життя); екологічні права (безпечне екологічне середовище); сімейні права (вільно розпоряджатися собою в сімейних правовідносинах); культурні права (доступ людини до духовних цінностей народу та всього людства); особисті права (захист власних прав, свобод і законних інтересів) [85, с. 167].

Унаслідок наукової систематизації прав людини в історичному огляді з'явилася теорія трьох поколінь прав людини. Перше покоління – невідчужувані особисті (громадянські) і політичні права. Друге покоління – поглиблення особистих (громадянських) і розвиток соціально-економічних і культурних прав

(право на працю, відпочинок, соціальне забезпечення, медичну допомогу тощо). Третє покоління прав людини можна назвати солідарними (колективними), тобто правами всього людства – правами людини і правами народів [261, с. 169–171].

Дискусійним є виокремлення четвертого покоління прав людини, до якого здебільшого відносять соматичні права (евтаназія, аборти, клонування, сексуальні права тощо) [115; 137] та права, пов'язані (або зумовлені) науково-технічним прогресом у сферах інформації і технології (використання віртуальної реальності, право на доступ до мережі Інтернет тощо) [31, с. 306; 43, с. 125].

Зважаючи на специфіку реалізації прав людини особами з інвалідністю та норми Конституції України, Є. Ю. Соболев пропонує поділяти права осіб з інвалідністю на загальні та спеціальні. За такого підходу загальні права передбачають конституційні можливості, які однаково стосуються інвалідів та інших членів суспільства (визначені в розділі II Конституції України), а група спеціальних прав потребує додаткового гарантування й посилення контролю за їх реалізацією та захисту з боку держави і суспільства, передусім у сферах праці, освіти та медицини [271, с. 46].

З огляду на положення Конвенції про права осіб з інвалідністю, до групи прав, які потребують додаткового гарантування та захисту (група спеціальних прав), належать:

- 1) право на рівний захист закону й рівне користування ним без будь-якої дискримінації;
- 2) право на життя;
- 3) право на свободу й особисту недоторканність;
- 4) право на визнання правоздатності;
- 5) право на свободу від катувань та інших жорстоких видів поведінки й покарання;
- 6) право на свободу від експлуатації, насилля та наруги;
- 7) право на повагу фізичної та психічної цілісності;
- 8) право на свободу пересування та вибору місця проживання;
- 9) право на громадянство;

- 10) право на життя в суспільстві (самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти);
- 11) право на свободу висловлення думки та переконань;
- 12) право на недоторканність приватного життя;
- 13) право на повагу до дому та сім'ї;
- 14) право на освіту;
- 15) право на найбільш досяжний рівень здоров'я;
- 16) право на працю;
- 17) право на достатній життєвий рівень і соціальний захист;
- 18) право на участь у політичному та суспільному житті;
- 19) право на участь у культурному житті.

Нині забезпечення таких прав покладено переважно на державу. Саме тому ця сфера є надзвичайно важливою для становлення гідної цивілізованої країни та суспільства. В умовах розвитку державних програм у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю їх стандарти і якість мають повсякчас підвищуватися [147, с. 5]. Україна, будучи суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою, проголошує, що утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [103].

Забезпечувати – означає створювати надійні умови для здійснення чогонебудь, гарантувати щось [30, с. 375]. Тобто це багатовекторна діяльність, яка повинна мати якісний і виважений характер, пронизувати всі сфери державного буття з метою підвищення їх ефективності.

Забезпеченням прав і свобод людини, на думку авторів науково-практичного коментаря Конституції України, слід вважати створення умов для їх здійснення, яке передбачає три напрями державної діяльності: сприяння реалізації прав і свобод людини; охорона прав і свобод людини; захист прав і свобод людини [104, с. 23]. Іноді цей перелік напрямів розширюють, додаючи моніторинг виконання прав людини й охорону прав людини [111, с. 142].

Таким чином, *забезпечення прав осіб з інвалідністю – це цілеспрямована діяльність державних і громадських інституцій, спрямована на ефективну й*

*повноцінну реалізацію прав, свобод та законних інтересів осіб з інвалідністю, а також створення для них спеціальних умов гарантування і захисту цих прав.*

Держава повинна не лише сформулювати законодавство, яке визначає сутність і межі кожного конкретного права, а й створити систему суб'єктів його забезпечення. Об'єктивно будь-яка діяльність зумовлює існування її виконавця/виконавців, у нашому випадку – суб'єктів її здійснення, які за фактом наявності в них відповідних прав і повноважень забезпечують права людей з інвалідністю притаманними їм формами та методами.

Згідно з теорією права, суб'єкти є складовою правовідносин [67, с. 336; 261, с. 349; 280, с. 181], які є елементом юридичного механізму забезпечення реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина [85, с. 239].

Суб'єктом адміністративно-правових відносин є учасник, який має конкретні права й обов'язки. Це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни України, іноземці й особи без громадянства, об'єднання громадян та ін. [4, с. 57]. Однак обов'язковою умовою виникнення адміністративно-правових відносин є те, що однією стороною їх стають суб'єкти, наділені юридично-владними повноваженнями [3, с. 17].

У сучасній теорії адміністративного права загальну сукупність таких суб'єктів позначають терміном «органи публічної влади», а їх адміністративна діяльність спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів як загалом громадян, так й окремих категорій осіб, поміж іншим – завдяки можливості здійснення контролю та нагляду в кожній сфері.

Триває перехід від державоцентристської ідеології адміністративного права до людиноцентристської, за якої людина почала визначатися як основний суб'єкт адміністративно-правових відносин, а призначенням державних органів відповідно стало створення необхідних умов для реалізації та захисту прав, свобод та інтересів особи [87, с. 8–9].

Таким чином, *адміністративно-правова діяльність щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю – це цілеспрямована діяльність, ґрунтована на людиноцентристській ідеології, яку провадять завдяки наявності в суб'єктів її*

*здійснення юридично-владних повноважень, урегульована нормами адміністративного права та спрямована на створення умов і гарантій для повноцінної реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з інвалідністю.*

Одним з основних напрямів адміністративної діяльності щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю є контрольна-наглядова діяльність, поняття та сутність якої висвітлено в підрозділі 1.1.

Так, система суб'єктів контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю характеризується їх значною кількістю та різноманітністю їх повноважень. Права осіб з інвалідністю забезпечують Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, судові та правоохоронні органи, громадські організації тощо.

У науковій літературі наявні різні підходи до класифікації органів публічної влади. Їх поділяють залежно від: обсягу й характеру компетенції; порядку вирішення питань; предметної спрямованості компетенції; обсягу повноважень за територією; характеру повноважень тощо [3, с. 41]. Проте в контексті нашого дослідження значущою видається класифікація залежно від обсягу та характеру компетенції. Відповідно до такої класифікації, органи публічної адміністрації поділяють на: органи загальної компетенції; органи галузевої компетенції; органи спеціальної компетенції [3, с. 41; 24, с. 68–69; 86, с. 81; 128, с. 508].

Беручи за основу критерій «характер компетенції», сучасні дослідники в контексті забезпечення прав осіб з інвалідністю виокремлюють: а) суб'єктів загальної компетенції, діяльність яких спрямована на виконання комплексу завдань і функцій, окремою складовою серед яких є реалізація та захист прав і свобод інвалідів (Верховна Рада України, Президент України, Міністерство освіти і науки України; Міністерство інфраструктури України та низка інших органів публічної влади, які певною мірою наділені повноваженнями з реалізації та захисту прав інвалідів); б) суб'єктів спеціальної компетенції, для яких реалізація

та захист прав і свобод осіб з інвалідністю є пріоритетним напрямом діяльності (Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Пенсійний фонд України, Державна служба зайнятості) [271, с. 161].

На нашу думку, загальну сукупність суб'єктів контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю доцільно поділяти на: 1) *органи загального (комплексного) контролю та нагляду*; 2) *органи профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду*; 3) *громадські організації*.

Відповідно до запропонованої класифікації, органи загального контролю та нагляду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це міжнародні й державні органи, які мають компетенцію щодо комплексного забезпечення прав інвалідів, тобто здійснюють контрольну-наглядову діяльність одночасно в різноманітних сферах.

Органи загального (комплексного) контролю та нагляду пропонуємо поділяти на: 1) *органи зовнішнього контролю та нагляду (наддержавні)* – Організація Об'єднаних Націй; Рада Європи; 2) *органи внутрішнього контролю та нагляду (державні)* – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, судові органи.

Стосовно органів комплексного контролю та нагляду варто зауважити, що контроль як функцію управління здійснюють майже всі державні органи та їх посадові особи. Навіть тоді, коли зазначені органи не є контролюючими за призначенням, можна стверджувати, що вони так чи інакше здійснюють загальний контроль у межах своєї основної діяльності, керуючись управлінськими завданнями чи пріоритетністю детальнішого контролю з окремих питань [8, с. 87].

Органи профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це державні органи, які мають компетенцію щодо чітко визначеної (визначених) сфери (сфер) забезпечення прав

інвалідів, тобто здійснюють контрольню-наглядову діяльність в окремії (окреміх) сферах.

Органи профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду ми поділяємо на: 1) *органи, що здійснюють контроль і нагляд в одній чи декількох сферах*, – міністерства України; 2) *органи, що здійснюють контроль і нагляд в одній сфері*, – Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна служба України з питань праці, Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Державна інспекція навчальних закладів України (Державна служба якості освіти України).

Необхідно детальніше проаналізувати класифікацію суб'єктів контрольню-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Ратифікація Конвенції про права осіб з інвалідністю зобов'язала Україну забезпечувати й заохочувати всебічну реалізацію прав та основоположних свобод інвалідів. За таких умов суб'єктом контролю за виконанням норм і стандартів Конвенції країнами-учасницями, її органами публічної влади є Організація Об'єднаних Націй, яка відповідно до запропонованої класифікації є основним органом зовнішнього (наддержавного) контролю та нагляду.

Відповідно до ст. 35 Конвенції про права осіб з інвалідністю, Україна має подавати Комітетові з прав осіб з інвалідністю (який є договірним органом Організації Об'єднаних Націй у галузі прав людини) через Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй всеосяжну доповідь про заходи, ужиті для виконання нею зобов'язань, передбачених Конвенцією [92].

Першу доповідь держава має подавати протягом двох років після набрання чинності Конвенцією. Конвенція про права осіб з інвалідністю та Факультативний протокол до неї набрали чинності 6 березня 2010 року [120], отже, початкова доповідь мала бути представлена Україною у квітні 2012 року, проте надійшла лише в серпні 2015 року [91]. Комітет з прав осіб з інвалідністю розглянув початкову доповідь України 19–20 серпня 2015 року і 31 серпня 2015 року та прийняв фінальні зауваження [90]. Так, Комітет визначив лише п'ять позитивних

аспектів щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю та 28 негативних («таких, що викликають занепокоєність»), стосовно кожного з яких надав пояснення та власні пропозиції, які мають бути враховані під час наступної доповіді. Також Комітет закликав Україну надати другу та третю періодичні доповіді не пізніше ніж 4 березня 2020 року.

Загалом контрольно-наглядова діяльність Організації Об'єднаних Націй виявляється: у можливості отримання повного звіту про стан і заходи, яких уживають для покращення сфери забезпечення прав осіб з інвалідністю; у діалозі з окремими органами державної влади; у можливості реагування на індивідуальні звернення (скарги).

Наступним наддержавним органом загального (комплексного) контролю та нагляду міжнародного рівня є Рада Європи, яка, на відміну від Організації Об'єднаних Націй, є не універсальною, а регіональною.

Вагоме місце в системі органів і посадових осіб Ради Європи у сфері контролю та нагляду за забезпеченням прав осіб з інвалідністю належить Європейському суду з прав людини, Європейській комісії за демократію через право та Комісару Ради Європи з прав людини.

Європейський суд з прав людини – це міжнародний судовий орган, уповноважений здійснювати контроль за дотриманням прав і свобод, закріплених у Європейській конвенції з прав людини, шляхом прийняття відповідних рішень за зверненнями (скаргами) окремих осіб на органи державної влади, за умови, що всі національні засоби юридичного захисту вичерпані.

Європейська комісія за демократію через право є дорадчим органом Ради Європи, яка покликана здійснювати контроль за відповідністю проектів нормативно-правових актів національних органів державної влади країн-учасниць європейським стандартам.

Комісар Ради Європи з прав людини – це посадова особа, яка вповноважена сприяти здійсненню інформаційно-просвітницької діяльності у сфері прав людини відповідно до положень міжнародних документів. Основними контрольно-наглядовими повноваженнями Комісара у сфері забезпечення прав осіб з

інвалідністю є: 1) сприяння ефективному дотриманню і реалізації на практиці прав людини в повному обсязі в державах-учасниках; 2) консультування та інформування з питань захисту й запобігання порушенням прав людини, співпраця з державними та недержавними структурами з прав людини; 3) виявлення можливих прогалин у законодавстві та практиці держав-учасниць, що стосуються дотримання прав людини, передбачених документами Ради Європи [244].

Серед органів внутрішнього контролю та нагляду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю одне з головних місць належить Верховній Раді України та її органам.

Приналежність цього органу до системи суб'єктів контрольної-наглядової діяльності зумовлена тим, що публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, можуть здійснювати не лише органи виконавчої влади. До такого процесу також залучені й інші суб'єкти, наділені різними за змістом й обсягом адміністративними повноваженнями [71, с. 122].

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади відповідно до наданих їй Конституцією України повноважень безпосередньо або через свої органи здійснює контроль за забезпеченням конституційних прав і свобод громадян України, додержанням законів та інших актів, які вона приймає, за діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує [42, с. 209].

Державна політика у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю має здійснюватися та реалізовуватися на підставі певних нормативно-правових актів. Так, Верховна Рада, маючи у своєму арсеналі виключне повноваження щодо законотворення, здійснює законодавче регулювання відносин у цій сфері, чим визначає спрямованість діяльності всіх державних інституцій.

Важливо, що ст. 92 Конституції України встановлює вичерпний перелік питань, які регламентовані виключно законами України. Водночас до питань, які безпосередньо чи опосередковано пов'язані з проблемою забезпечення прав осіб з інвалідністю, належать: 1) визначення прав і свобод людини та громадянина,

гарантій цих прав і свобод; 2) визначення основ соціального захисту; засад регулювання праці та зайнятості; охорони здоров'я; 3) визначення організації і діяльності органів виконавчої влади та засад місцевого самоврядування; 4) визначення правоохоронної сфери та судочинства; 5) організація й порядок проведення виборів і референдумів [103].

Контрольна функція Верховної Ради України, зауважує Ю. Г. Барабаш, є однією з провідних серед напрямів діяльності Парламенту, адже ця функція реалізується через відповідні повноваження, а її специфіка полягає в тому, що контрольні повноваження наявні в усіх функціях Верховної Ради і на всіх стадіях парламентського процесу [18, с. 6–7].

З огляду на виокремлені О. О. Майданник основні напрями парламентського контролю в Україні, до сфери забезпечення прав осіб з інвалідністю належать: 1) контроль за виконанням законів України та інших прийнятих парламентом актів; 2) контроль за додержанням конституційних прав і свобод; 3) контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; 4) контроль за діяльністю Президента України; 5) контроль за діяльністю органів державної влади, посадових осіб, яких обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України (або за її згодою) [127, с. 22–23].

Парламент України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові слідчі комісії для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, якщо за це проголосувала не менше ніж одна третина від її конституційного складу [103]. Можливість парламентського розслідування є важливим інструментом контрольно-наглядової діяльності, оскільки дає змогу забезпечити захист прав осіб з інвалідністю шляхом детального з'ясування обставин, наявних у разі порушення норм законодавства.

Значущою формою парламентського контролю є парламентські слухання, які проводять у Верховній Раді з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання [226]. Наприклад, 16 листопада 2016 року відбулися парламентські слухання «Стан та проблеми фінансування освіти і науки в Україні», на яких було порушено проблему

інклюзивної освіти для дітей з інвалідністю, які перебувають у межах прифронтової смуги [146]; 19 жовтня 2016 року – парламентські слухання «Державні гарантії соціального захисту учасників антитерористичної операції, Революції Гідності та членів їх родин: стан і перспективи», на яких було висвітлено низку проблем, зокрема, щодо призначення пенсій у зв'язку з інвалідністю; щодо юридичного оформлення та встановлення статусу інваліда війни; щодо необхідності вирішення питання про звільнення від оподаткування пенсій, що виплачують інвалідам війни; щодо нагальної потреби збільшення видатків на поліпшення житлових умов інвалідів війни III групи й учасників антитерористичної операції тощо [145].

З метою здійснення законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Парламенту та для виконання контрольних функцій, відповідно до Конституції України, створюють комітети Верховної Ради України, загальна кількість яких нині становить 27 [213], один з яких є профільним – Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю, створений Постановою Верховної Ради України від 4 лютого 2015 року № 148-VIII [188]. Предметом відання цього комітету є соціальний захист і реабілітація людей з інвалідністю та регулювання діяльності їх підприємств і громадських об'єднань, а також законодавче регулювання надання соціальних послуг людям з інвалідністю [221].

Контроль за забезпеченням прав осіб з інвалідністю здійснює в межах контролю за забезпеченням прав людини Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин. Окремі питання контролю та нагляду за забезпеченням прав осіб з інвалідністю можуть вирішувати: Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства (наприклад, щодо безперешкодного доступу до інфраструктури); Комітет з питань бюджету (щодо фінансового забезпечення функціонування реабілітаційних установ для осіб з інвалідністю); Комітет з питань охорони здоров'я (щодо забезпечення оздоровлення та реабілітації інвалідів); Комітет з питань соціальної

політики, зайнятості та пенсійного забезпечення (щодо посилення соціального захисту осіб з інвалідністю); Комітет з питань науки і освіти (щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на доступ до позашкільної освіти).

Комітети Верховної Ради здійснюють функції контролю за реалізацією законів України, діяльністю державних органів та організацій. Ці органи й організації зобов'язані виконувати вимоги комітетів, надавати їм необхідні матеріали, документи, розглядати в обов'язковому порядку рекомендації комітетів і повідомляти у встановлений строк про результати розгляду та вжиті заходи [42, с. 209–210].

Контрольна діяльність комітетів полягає також у взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, який, відповідно до ст. 101 Основного Закону [103] та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР [230], здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина.

Основними напрямками контрольної діяльності омбудсмена в цій сфері є: 1) захист і запобігання порушенням прав та свобод осіб з інвалідністю, сприяння їх поновленню; 2) сприяння узгодженню законодавства України з Конституцією України та міжнародними стандартами для повноцінного гарантування прав і свобод людей з інвалідністю; 3) антидискримінаційна діяльність, тобто запобігання та виявлення ситуацій, за яких особа та/або група осіб за ознакою інвалідності зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами та свободами в будь-якій формі [230].

Про стан додержання та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю в Україні та виявлені недоліки в законодавстві Уповноважений щорічно представляє Верховній Раді відповідну доповідь. Такі доповіді містять посилання на випадки порушень прав і свобод осіб з інвалідністю та проблемні моменти, які потребують реагування, а також ужиті заходи, спрямовані на поліпшення стану чи розв'язання цих питань.

Доповіді, які омбудсмен подає Парламенту, є доповідями про стан дотримання і захисту прав людини, а не про його діяльність. За результатами розгляду доповідей Уповноваженого з прав людини Верховна Рада дає рекомендації відповідним органам державної влади щодо забезпечення додержання прав людини, усунення виявлених порушень [127, с. 25].

У щорічних доповідях Уповноваженого за 2013-й та 2014 роки виразною була тенденція виокремлення блоку питань щодо стану забезпечення та дотримання прав людей з інвалідністю [309, с. 147–153; 310, с. 172–188]. У межах цих підрозділів систематизувалися наявні порушення прав і свобод осіб з інвалідністю, серед яких переважають: відсутність безперешкодного доступу до значної кількості об'єктів громадського й загальнодержавного призначення, надання реабілітаційних послуг та інше, що є не тільки порушенням принципу недискримінації за ознакою інвалідності, а є виявом ізоляції цієї категорії осіб від суспільства [271, с. 164].

З 2015 року питання забезпечення прав осіб з інвалідністю окремим блоком не були. Нині цю сферу відображають комплексно в більшості підрозділів. Аналіз щорічних доповідей за 2015–2017 роки дає підстави для висновку, що найбільш актуальними проблемами забезпечення прав осіб з інвалідністю залишаються дискримінація за ознакою інвалідності та ксенофобія стосовно цієї категорії осіб; відсутність умов доступу до інфраструктури; порушення права на реабілітацію; порушення прав на медичне обслуговування та забезпечення; недотримання права на належне пенсійне забезпечення тощо [311–313]. Контроль і нагляд у цих проблемних сферах є пріоритетним та має реалізовуватися у співпраці з іншими органами.

Таким чином, діяльність Верховної Ради України щодо контролю та нагляду за додержанням прав осіб з інвалідністю відіграє важливу роль у забезпеченні прав цих осіб, оскільки саме вона закріплює права людини та створює необхідні умови їх гарантування, подальшої реалізації, захисту і відновлення.

Наступним важливим суб'єктом, який має контрольно-наглядові повноваження та може сприяти чи безпосередньо забезпечувати права осіб з інвалідністю, є Президент України. Він входить до системи органів публічної влади та є активним учасником адміністративних правовідносин. Відповідно до нашої класифікації, Президент України та його дорадчі органи – це органи внутрішнього контролю та нагляду, що перебувають у межах системи органів загального (комплексного) контролю та нагляду.

Згідно з Конституцією України Президент є главою держави, гарантом Основного Закону, прав і свобод людини та громадянина [103].

Для реалізації повноважень контролю та нагляду в галузі забезпечення прав осіб з інвалідністю Президент України має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України; підписує закони, що приймає Верховна Рада України; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасовує акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим; а також видає укази, якими затверджують заходи та напрями діяльності в галузі прав осіб з інвалідністю [103].

Президент, відповідно до Конституції України, створює для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі й інші допоміжні органи та служби [103]. Так, одним з таких органів є Адміністрація Президента, яка для реалізації контрольно-наглядових функцій Главою держави опрацьовує і подає йому на підпис проекти указів та інших документів, а також забезпечує контроль за їх виконанням [160]. Прикладом таких актів можуть бути: Указ Президента України «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю» від 3 грудня 2015 року № 678/2015 та Указ Президента України «Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю» від 13 грудня 2016 року № 553/2016.

Безпосереднє здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання прав і законних інтересів людей з

інвалідністю забезпечує Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю, який входить до структури Адміністрації Президента.

Відповідно до Указу Президента України «Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю» від 1 грудня 2014 року № 902/2014, до основних завдань Уповноваженого за напрямом контролю та нагляду належать: 1) моніторинг додержання в Україні прав і законних інтересів; 2) участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з питань захисту прав осіб з інвалідністю; 3) участь у межах компетенції в експертизі законів [231].

З огляду на це, Уповноважений має право: 1) запитувати й одержувати інформацію, документи, матеріали від державних органів; 2) відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, заклади системи реабілітації, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, психіатричні та інші заклади, у яких перебувають люди з інвалідністю; 3) звертатися до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо вжиття заходів реагування на факти порушень законодавства [231].

Порівняно з Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю має значно менше дієвих важелів реагування. Зокрема, можливість здійснювати моніторинг не дозволяє цілком забезпечити права осіб з інвалідністю, адже за таких обставин можна реалізувати лише напрям нагляду, а контроль нівелюється. Брак безпосередньо передбаченої норми щодо контролю за захистом прав осіб з інвалідністю перешкоджає втіленню конституційних повноважень Президента України щодо забезпечення додержання прав людей з інвалідністю. Також формулювання «звертатися до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування...» видається досить спірним, оскільки є диспозитивним, що може призвести до фіктивності такого права.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади наділений найширшими контрольними-наглядовими повноваженнями. Згідно із запропонованою вище класифікацією, цей суб'єкт є органом внутрішнього (державного) контролю та нагляду, що перебуває в системі органів загального

(комплексного) контролю та нагляду. Він здійснює контроль за діяльністю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади за додержанням ними законодавства. Кабінет Міністрів України сприяє тому, щоб ці органи в повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіти, доповіді та інформацію про виконання завдань, розвиток відповідних галузей тощо. Контрольні повноваження Кабінету Міністрів закріплено в Конституції, інших нормативних актах України [4, с. 266].

Відповідно до ст. 116 Основного Закону, Уряд забезпечує, а отже, і контролює: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) уживає заходів щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю; 3) забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості, соціального захисту, освіти, науки і культури; 4) розробляє проект закону про Державний бюджет України та забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання [103].

Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, якими регулює питання забезпечення прав осіб з інвалідністю та здійснює контроль за їх виконанням.

Для реалізації повноважень Кабінет Міністрів може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі й інші допоміжні органи. Так, при Уряді діє Рада у справах осіб з інвалідністю, яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом. Одним із завдань Ради є підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав осіб з інвалідністю, отже, для виконання цього завдання Рада здійснює моніторинг стану виконання цими органами покладених на них завдань у зазначеній сфері [167].

Також у структурі Кабінету Міністрів наявна посада Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю, завдання та можливості якого схожі до функцій Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. Урядовий уповноважений здійснює моніторинг і вживає в межах своєї

компетенції заходів щодо усунення порушень прав і законних інтересів осіб з інвалідністю. Відповідно до зазначених завдань Урядовий уповноважений має право: 1) одержувати необхідну інформацію від державних органів чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; 2) відвідувати заклади, у яких перебувають особи з інвалідністю, та підприємства, установи й організації незалежно від форми власності, до відання яких належать питання, що стосуються осіб з інвалідністю, з метою вивчення стану їх роботи [208].

На регіональному рівні аспекти контролю та нагляду за забезпеченням прав осіб з інвалідністю здійснюють місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, яким притаманні характерні особливості. Зазначені суб'єкти входять до органів загального (комплексного) контролю та нагляду.

Так, відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади та належить до системи органів виконавчої влади [103; 149].

Місцеві державні адміністрації на відповідних територіях здійснюють:

- 1) реалізацію та контроль державної політики в галузі соціального забезпечення й соціального захисту осіб з інвалідністю;
- 2) контроль за охороною праці та своєчасною оплатою праці для осіб з інвалідністю відповідно до чинного трудового законодавства;
- 3) розгляд звернень осіб з інвалідністю та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території;
- 4) вирішення питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію спеціальних будинків-інтернатів для інвалідів першої і другої груп, контроль за їхньою діяльністю;
- 5) контроль за додержанням правил благоустрою, архітектурно-будівельних норм і стандартів на предмет забезпечення вільного (безбар'єрного) доступу осіб з інвалідністю до будівельної інфраструктури;
- 6) контроль за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм законом

повноважень органів виконавчої влади щодо сфери забезпечення прав осіб з інвалідністю тощо [149].

Наступним суб'єктом регіонального рівня контролю та нагляду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю є органи місцевого самоврядування. Відповідно до Основного Закону та Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, місцеве самоврядування здійснюють територіальні громади сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [103; 215].

Місцеве самоврядування є органічною частиною політичної системи України, продовженням на місцевому рівні концепції поділу публічної влади, у цьому разі – на владу державну та муніципальну, яку безпосередньо або через своїх представників здійснює відповідна територіальна громада [128, с. 535].

Органи місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю мають широкий спектр власних і делегованих контрольно-наглядових повноважень, зокрема вони: 1) здійснюють контроль за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість осіб з інвалідністю, відповідно до цього можуть проводити перевірки на підприємствах, в установах та організаціях; 2) утворюють цільові фонди соціальної допомоги особам з інвалідністю та визначають порядок й умови витрачання коштів цих фондів; 3) розглядають проекти планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, і в разі наявності підстав для можливості порушення прав осіб з інвалідністю мають право вносити до них зауваження та пропозиції, здійснюють контроль за їх виконанням; 4) контролюють обладнання майданчиків для паркування транспортних засобів, стоянок таксі на вулицях і дорогах населених пунктів на предмет їх відповідності стандартам та нормам законодавства щодо гарантування й забезпечення прав осіб з інвалідністю; 5) виконують функцію контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації під час планування та забудови територій відповідно

до особливих потреб осіб з інвалідністю; б) здійснюють контроль за охороною праці, забезпеченням соціального захисту осіб з інвалідністю, що працюють на підприємствах, установах та організаціях усіх форм власності тощо [149].

Останніми суб'єктами в нашому переліку органів внутрішнього контролю та нагляду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю є судові органи.

Судовий контроль, який здійснюють судові органи, – це комплексне правове явище, що відображає як основні риси судової влади, так й ознаки юрисдикційної діяльності органів держави [1, с. 20].

Особливість судового контролю полягає в тому, що: 1) його здійснюють спеціальні суб'єкти, які наділені судовою владою, – суди (судді); 2) він має юрисдикційний характер; 3) його здійснюють періодично, зокрема під час розгляду адміністративних, цивільних, кримінальних та інших справ, а також розгляду скарг і позовів осіб, які звернулися до суду; 4) його предметом є перевірка доцільності, законності та обґрунтованості рішень або дій правоохоронних органів, їх посадових осіб; 5) реалізується під час прийняття окремої ухвали, що має загальнообов'язкову силу [302, с. 60].

Отже, органи загального (комплексного) контролю та нагляду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю діють на двох рівнях – наддержавному та державному, що дає змогу ефективно провадити масштабну діяльність і безпосередньо захищати права осіб з інвалідністю.

Визначаючи повноваження органів профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду, варто зазначити, що базове місце серед цих органів належить міністерствам, які реалізують державну політику в одній чи декількох сферах відповідно до напрямів діяльності Уряду України, оскільки Кабінет Міністрів здійснює виконавчу владу не лише безпосередньо, а й опосередковано – через відповідні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [234].

Нині функціонує 18 міністерств, частина з яких мають вагомі контрольні-наглядові повноваження у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю. Так, до основних міністерств у зазначеній сфері належать Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і

науки України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство інфраструктури України.

Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення, загальнообов'язкового державного соціального й пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту тощо [165].

Для комплексного забезпечення прав осіб з інвалідністю в структурі апарату Міністерства соціальної політики функціонують: 1) директорат захисту прав осіб з інвалідністю; 2) сектор пенсійного забезпечення осіб з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи при Департаменті пенсійного та соціального страхування; 3) сектор державної соціальної допомоги особам з інвалідністю при Департаменті державної соціальної допомоги; 4) Департамент соціального захисту осіб з інвалідністю; 5) відділ фінансування санаторно-курортного лікування осіб з інвалідністю та ветеранів війни при Фінансово-економічному департаменті [284].

Серед значної кількості повноважень до контрольно-наглядових у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю належать такі: 1) моніторинг у сфері оплати та нормування праці; 2) моніторинг громадських організацій осіб з інвалідністю щодо здійснюваних ними заходів, аналіз їх ефективності; 3) моніторинг стану дотримання вимог законодавства щодо соціального захисту осіб з інвалідністю; 4) моніторинг стану забезпечення осіб з інвалідністю санаторно-курортними путівками, автомобілями, технічними й іншими засобами реабілітації, виплат грошової компенсації; 5) державний нагляд та контроль за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятістю населення, загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням; 6) контроль за правильністю надання державної соціальної допомоги; 7) у межах повноважень, передбачених законом, контроль за виробництвом технічних та інших засобів реабілітації; 8) облік і контроль за використанням державної допомоги підприємствами й організаціями

громадських організацій осіб з інвалідністю; 9) контроль діяльності Фонду соціального захисту інвалідів [165].

Міністерство соціальної політики, порівняно з іншими міністерствами, має найширший спектр контрольно-наглядових повноважень, що дає підстави для висновку про спеціалізованість цього міністерства у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Саме в підпорядкуванні цього міністерства знаходяться Державна служба України з питань праці, Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції та Фонд соціального захисту інвалідів, які також наділені контролюючими повноваженнями щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю в галузях свого функціонального призначення.

Міністерство охорони здоров'я України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. Міністерство здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, зокрема й про медико-соціальну експертизу, та проводить її з метою виявлення ступеня обмеження життєдіяльності осіб з інвалідністю [206].

Медико-соціальну експертизу проводять повнолітнім особам, що звертаються для встановлення інвалідності, за наявності відомостей, що підтверджують стійке порушення функцій організму. Таку експертизу проводять медико-соціальні експертні комісії, з яких утворюються бюро, що належать до закладів охорони здоров'я при Міністерстві охорони здоров'я [163]. Медико-соціальну експертизу дітей-інвалідів проводять лікарсько-консультативні комісії, які функціонують у закладах охорони здоров'я Міністерства охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, структурних підрозділах з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій [162]. Тому забезпечення контролю за додержанням законодавства в процесі такої діяльності є запорукою забезпечення прав людини з інвалідністю, дає змогу запобігти зловживанням з боку медичних працівників.

Міські, міжрайонні та районні комісії спільно з іншими учасниками реабілітаційного процесу контролюють стан і якість проведення підприємствами, установами й організаціями реабілітаційних заходів. Такий контроль є суттєвим, а тому має бути забезпечений на найвищому рівні, оскільки саме реабілітаційні заходи спрямовані на надання особам допомоги у відновленні та компенсації порушених або втрачених функцій організму для досягнення й підтримання соціальної та матеріальної незалежності, трудової адаптації, інтеграції у суспільство тощо.

Також Міністерство охорони здоров'я через свій структурний підрозділ – Управління ліцензування та контролю якості надання медичної допомоги, відповідно до «Порядку контролю якості медичної допомоги», затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 28 вересня 2012 року № 752 [176], здійснює контроль якості медичної допомоги. Однією зі складових цього контролю є забезпечення прав і безпеки пацієнтів, зокрема людей з інвалідністю.

Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг [205]. Міністерство: 1) здійснює нормативно-правове регулювання у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги; 2) визначає стратегію моніторингу якості освіти, організовує проведення моніторингових досліджень якості освіти; 3) здійснює контроль за додержанням ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, за результатами перевірки приймає рішення; 4) контролює діяльність підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; 5) здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; 6) видає накази, організовує та контролює їх виконання [205].

Контрольно-наглядову складову повноважень цього органу буде детальніше проаналізовано в підрозділі 2.1.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, здійснює моніторинг за дотриманням законодавства у сфері містобудування [207]. Реалізуючи свої повноваження, Міністерство регіонального розвитку має забезпечувати безперешкодний доступ осіб з інвалідністю до будівель, споруд та об'єктів архітектури. Детальніше повноваження цього міністерства буде висвітлено в підрозділі 2.3.

Міністерство інфраструктури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує державний нагляд (контроль) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті. Забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту [204].

У сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю головною метою контрольної діяльності цього міністерства має бути створення умов ефективного та безперешкодного доступу осіб з інвалідністю нарівні з іншими особами до об'єктів громадського і цивільного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, транспорту та зв'язку.

Можна узагальнити, що розгалужена система міністерств надає можливість не лише комплексно регулювати найважливіші суспільні сфери, а й здійснювати контроль у них. За таких обставин міністерства мають низку суттєвих повноважень щодо гарантування прав осіб з інвалідністю, які дають змогу подолати вияви нерівності в суспільстві та забезпечити безперешкодність реалізації цих прав.

Наступним блоком уповноважених суб'єктів є органи, що здійснюють контроль і нагляд в одній сфері, тобто є суб'єктами профільного (вузькоспеціалізованого) контролю. Розглянемо функції кожного з них.

Державна архітектурно-будівельна інспекція України – центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [200]. Основним напрямом діяльності зазначеної інспекції, відповідно до контексту нашого дослідження, слід вважати контроль і нагляд у сфері містобудівної діяльності, зокрема – за створенням умов доступності до об'єктів фізичного оточення для осіб з інвалідністю та притягнення винних осіб до відповідальності за незабезпечення таких умов. Для цього Державна архітектурно-будівельна інспекція України: 1) здійснює перевірки відповідності виконання підготовчих і будівельних робіт вимогам будівельних норм, стандартів, правил; 2) видає обов'язкові для виконання приписи щодо усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил та здійснює контроль за виконанням виданих приписів 3) скасовує чи зупиняє дію прийнятих об'єктами нагляду відповідно до визначених законом повноважень рішень, які порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності; 4) ініціює притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до дисциплінарної відповідальності в разі порушення містобудівних норм [200]. Контрольно-наглядову діяльність зазначеного органу детальніше буде проаналізовано в підрозділі 2.3.

Державна служба України з безпеки на транспорті – це центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті [202]. Це головний контролюючий орган стосовно дотримання норм законодавства на залізничному, міському електричному, річковому та морському транспорті, що відповідно до покладених завдань здійснює низку контрольно-наглядових повноважень, що будуть висвітлені в підрозділі 2.3 дисертаційного дослідження.

Державна служба України з питань праці є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах охорони праці, гігієни праці, а

також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, що спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття щодо призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [203]. Зазначений орган є основним суб'єктом контрольно-наглядової діяльності щодо дотримання права осіб з інвалідністю на працю, особливості та повноваження якого розглянуто в підрозділі 2.2 нашого дослідження.

Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції як суб'єкт контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю організовує та координує роботу із забезпечення житлом учасників бойових дій, які набули інвалідності під час участі в антитерористичній операції, та здійснює контроль за дотриманням норм відповідного законодавства.

Державна інспекція навчальних закладів України відповідно до своїх завдань: 1) здійснює контроль за виконанням суб'єктами надання освітніх послуг положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів з питань освіти, зокрема й щодо забезпечення реалізації права на освіту особами з інвалідністю; 2) здійснює інспектування суб'єктів надання освітніх послуг з метою виявлення порушень вимог законодавства щодо надання освітніх послуг і державних стандартів освіти; 3) проводить перевірки з питань надання освітніх послуг дошкільними, загальноосвітніми, позашкільними, професійно-технічними та вищими навчальними закладами; 4) здійснює планові заходи державного нагляду (контролю) в системі загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти; 5) аналізує роботу суб'єктів надання освітніх послуг щодо дотримання ними нормативно-правових актів у галузі освіти, вимог стандартів вищої освіти, оцінює відповідність їхньої діяльності вимогам державних стандартів, вносить пропозиції щодо усунення негативних і поширення позитивних тенденцій у

розвитку освіти та надання освітніх послуг тощо [201]. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної служби якості освіти України» від 6 грудня 2017 року № 947, було реорганізовано Державну інспекцію навчальних закладів України шляхом перетворення в Державну службу якості освіти України [232], що детально розглянуто в підрозділі 2.1 дисертації.

Крім державних і міжнародних органів контроль та нагляд у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю можуть здійснювати й громадяни та їх об'єднання. Такий контроль є специфічним, а тому становить окремий вид контролю та нагляду.

Громадський контроль – це один з видів соціального контролю, який здійснюють об'єднання громадян і власне громадяни; він є важливою формою реалізації демократії, способом залучення населення до управління суспільством та державою [180, с. 213].

Об'єднання громадян в організації зумовлено, по-перше, появою нових проблем чи нерозв'язаністю наявних, ефективного подолання яких можливе шляхом докладання колективних зусиль, їх мобілізації; по-друге, можливістю звільнення особи від самотійного розв'язання проблем; по-третє, стрімким розвитком усіх засобів масової комунікації (преси, радіо, телебачення), які впливають на формування громадської думки, тощо [114, с. 139].

Громадські організації осіб з інвалідністю мають чітко визначену спеціалізацію та сферу діяльності, тому питання їх функціонування регламентовані не лише Законом України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI [189], а й Законом України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-XII (розділ III) [217].

Громадські організації осіб з інвалідністю, їх спілки створюють з метою забезпечення рівних прав і можливостей інвалідів та їх соціального захисту, виявлення, усунення перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб таких осіб, надання соціальних послуг, залучення осіб з інвалідністю до суспільної діяльності, здійснення громадського контролю за дотриманням прав осіб з інвалідністю тощо [217].

Громадський контроль за дотриманням прав осіб з інвалідністю підтримують і вищі органи виконавчої влади, що засвідчують постанови Кабінету Міністрів України «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» від 30 січня 2013 року № 61 та «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996.

Громадський контроль здійснюють переважно в двох формах – громадський моніторинг і громадське оцінювання. Громадський моніторинг – це дослідження якогось явища або процесу, яке проводять систематично (через певний проміжок часу) за тією самою темою, застосовуючи ті самі інструменти. Громадське оцінювання – це ретельне і незалежне вимірювання завершеної діяльності, або діяльності, що ще триває, з метою визначення ступеня досягнення поставлених цілей. Будь-які громадський моніторинг, громадське оцінювання мають на меті змінити ситуацію на краще, тому їх результати завжди доносять до населення і тих осіб, що можуть вплинути на розв’язання досліджуваної проблеми [37, с. 25].

Отже, із зазначеного випливає, що система суб’єктів, уповноважених здійснювати контроль-наглядні повноваження у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, має низку особливостей: по-перше, складність, багаторівневість, розгалуженість; по-друге, брак чіткої законодавчої регламентації, а тому вона може варіюватися залежно від сфери та галузі, у якій здійснюють контроль і нагляд щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю; по-третє, відповідно до своєї спрямованості та масштабу контроль-наглядних повноважень, може бути поділена на три групи: 1) органи загального (комплексного) контролю та нагляду; 2) органи профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду, 3) громадські організації; по-четверте, є своєрідним гарантом забезпечення прав осіб з інвалідністю, оскільки її суб’єкти залежно від контроль-наглядних повноважень здійснюють заходи (перевірки, моніторинг тощо), які сприяють ефективній реалізації прав осіб з інвалідністю в усіх сферах суспільного життя.

## Висновки до розділу 1

Здійснений аналіз теоретико-методологічних засад контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в Україні дає підстави сформулювати висновки, що були апробовані в межах низки наукових праць [248–256].

1. Особою з інвалідністю слід вважати особу, яка має природжені або набуті протягом життя стійкі фізичні, психічні, інтелектуальні або сенсорні дефекти, вади або захворювання, що заважають їй повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні зі здоровими людьми, а також має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність інвалідності в конкретній особі.

До ознак особи з інвалідністю належать такі: 1) особа має природжені або набуті протягом життя дефекти, вади чи захворювання; 2) ці вади є стійкими – постійними або тривалими за часом; 3) ці вади можуть бути фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними; 4) ці дефекти заважають особі повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні зі здоровими людьми; 5) особа має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність у неї інвалідності.

2. Адміністративно-правове регулювання є цілеспрямованим правовим впливом правових засобів, зокрема правових норм, на суспільні відносини, що виникають у певній сфері суспільного життя з метою впорядкування цих відносин, забезпечення правопорядку, прав і законних інтересів людини та громадянина або з іншою метою.

Адміністративно-правовим регулюванням у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю слід вважати цілеспрямований імперативний вплив компетентних органів за допомогою різноманітних правових засобів на суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, з метою впорядкування цих відносин і створення умов для належної реалізації та охорони прав й інтересів осіб з інвалідністю.

3. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це врегульовані нормами адміністративного права та процесу суспільні відносини, що виникають між суб'єктом владних повноважень та особою, якій в установленому законом порядку надано статус інваліда, з метою реалізації останнім законних прав, свобод та інтересів.

4. Зіставивши поняття «контроль» і «нагляд», можна стверджувати, що: 1) на законодавчому рівні ці поняття вживають як синоніми; 2) це взаємодоповнювальні елементи контрольно-наглядової діяльності; 3) контроль і нагляд є двома аспектами одного явища (процесу) – контрольно-наглядової діяльності, які завдяки симбіозу забезпечують ефективне здійснення такої діяльності контрольно-наглядовими органами.

5. Контрольно-наглядова діяльність у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це сукупність адміністративних процедур (активних і пасивних дій), які здійснюють уповноважені законом органи державного нагляду й контролю щодо запобігання, виявлення та припинення порушень чинного законодавства у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, а також безпосереднього забезпечення прав, свобод й інтересів осіб з інвалідністю.

6. Основоположними засадами контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю є керівні основи, базові ідеї та положення, на яких ґрунтуються організація та здійснення контрольно-наглядової діяльності вповноваженими органами з метою охорони й захисту прав та інтересів осіб з обмеженими можливостями, характеризуються повнотою, універсальністю й імперативністю та спрямовані на забезпечення ефективної реалізації зазначеними суб'єктами їхніх прав, які доцільно поділяти на три групи – фундаментальні, загальні та спеціальні.

7. Форми контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – це зовнішній вияв реалізації повноважень контролюючими органами та їх посадовими особами, які відповідно до норм чинного законодавства здійснюють свою діяльність.

Методи контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю слід тлумачити як сукупність способів і прийомів, які застосовує під час здійснення форм контролю суб'єкт владних повноважень, що згідно з чинним законодавством виконує контрольно-наглядову діяльність щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю.

8. Забезпечення прав осіб з інвалідністю передбачає цілеспрямовану діяльність державних і громадських інституцій, спрямовану на ефективну та повноцінну реалізацію прав, свобод і законних інтересів осіб з інвалідністю, а також створення для них спеціальних умов гарантування й захисту цих прав.

9. Поняття «права осіб з інвалідністю» фактично є умовним і не має на меті відокремлення цієї категорії осіб від єдиного цілого. Його не слід сприймати як надання будь-яких пільг. Словосполучення «права осіб з інвалідністю» використовують виключно для акцентування на тому, що особі для реалізації окремих можливостей, на відміну від інших людей, потрібні спеціальні умови. Тому права осіб з інвалідністю варто трактувати як традиційні права людини, процедура реалізації яких для людей з інвалідністю в типовому для більшості порядку є ускладненою.

10. Адміністративно-правова діяльність щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю – це цілеспрямована діяльність, ґрунтована на людиноцентристській ідеології, яку провадять завдяки наявності в суб'єктів її здійснення юридично-владних повноважень, урегульована нормами адміністративного права та спрямована на створення умов і гарантій для повноцінної реалізації й захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з інвалідністю.

11. Загальна сукупність суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю охоплює: 1) органи загального (комплексного) контролю та нагляду; 2) органи профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду; 3) громадські організації. Органами загального контролю та нагляду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю є міжнародні та державні органи, які мають компетенцію щодо комплексного забезпечення прав осіб з інвалідністю, тобто здійснюють

контрольно-наглядову діяльність одночасно в різноманітних сферах, їх поділяють на: 1) органи зовнішнього контролю та нагляду (наддержавні) – Організація Об'єднаних Націй; Рада Європи; 2) органи внутрішнього контролю та нагляду (державні) – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, судові органи. Органами профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю є державні органи, які мають компетенцію щодо чітко визначеної (визначених) сфери (сфер) забезпечення прав осіб з інвалідністю, тобто здійснюють контрольно-наглядову діяльність в окремій (окремих) сферах, зокрема це: 1) органи, що здійснюють контроль і нагляд в одній чи декількох сферах, – міністерства України; 2) органи, що здійснюють контроль і нагляд в одній сфері, – Державна архітектурно-будівельна інспекція України; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державна служба України з питань праці; Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції; Державна інспекція навчальних закладів України (Державна служба якості освіти України).

## РОЗДІЛ 2

# ОСНОВНІ НАПРЯМИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ

### **2.1. Контрольно-наглядова діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на освіту**

Право на освіту є невід'ємною складовою системи прав людини і громадянина та закріплене Конституцією України, законами, підзаконними нормативно-правовими актами, а також численними міжнародно-правовими актами. Україна створює рівні умови доступу до освіти. Особа з інвалідністю має той самий обсяг прав, що й інші особи, зокрема право здобувати освіту.

Згідно з Конституцією України, кожен має право на освіту [103]. У Законі України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII визначено, що право на освіту гарантоване незалежно від вікових, статевих, расових ознак, стану здоров'я, інвалідності, громадянства, національності, політичних, релігійних чи інших переконань, кольору шкіри, місця проживання, мови спілкування, походження, соціального і майнового стану, наявності судимості, а також інших обставин та ознак [216]. Отже, кожен має право на отримання освіти протягом життя.

У статті 21 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-XII регламентовано: «держава гарантує інвалідам дошкільне виховання, здобуття освіти на рівні, що відповідає їх здібностям і можливостям. Навчальні заклади надають освітні

послуги інвалідам нарівні з іншими громадянами, зокрема шляхом створення належного кадрового, матеріально-технічного забезпечення та забезпечення розумного пристосування, що враховує індивідуальні потреби особи з інвалідністю» [217].

Необхідність отримання освіти зумовлена психологічними, соціальними та культурними чинниками. Для того щоб максимально повноцінно реалізувати себе в суспільстві, особі потрібно соціалізуватися. Соціалізація особистості передбачає два етапи: соціальну адаптацію та інтеріоризацію. Одним з ключових аспектів у межах соціальної адаптації є освіта. Агентами соціалізації є дошкільні заклади, школи та вищі навчальні заклади, у яких відбувається соціальна адаптація особистості. Забезпечення права на освіту особам з інвалідністю необхідне не лише для їх розумових, творчих або професійних здібностей, а, передусім, для можливості їх взаємодії з оточенням. Тому дотримання права осіб з інвалідністю на освіту є важливою складовою контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю загалом.

Систему контролюючих суб'єктів щодо дотримання права осіб з інвалідністю на освіту можна структурувати за двома рівнями: перший (вищий рівень) становлять загальні органи державної влади, до яких входять Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та вся судова система; другий – це спеціалізовані (профільні) контролюючі органи, визначені в Переліку державних інспекцій та інших контролюючих органів, яким надає дозвіл Кабінет Міністрів України на проведення перевірок підприємств, установ, організацій, фізичних осіб – підприємців, що наведений у Постанові Кабінету Міністрів України «Питання запровадження обмежень на проведення перевірок державними інспекціями та іншими контролюючими органами» від 13 серпня 2014 року № 408 [154], а також Законом України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII.

Оскільки систему суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю було розглянуто в попередньому підрозділі, зокрема окреслено коло повноважень суб'єктів загальної (комплексної)

компетенції у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, вважаємо за доцільне зупинитися на суб'єктах профільної (вузькоспеціалізованої) компетенції, визначити їх систему та склад повноважень залежно від правореалізаційної складової зазначеної сфери.

Отже, до профільних суб'єктів, уповноважених здійснювати контрольні функції у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту, належать:

1. Міністерство освіти і науки України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передання) технологій, а також забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [205]. Тобто це головний суб'єкт у сфері освіти, що має широкий обсяг повноважень, зокрема й контрольного-наглядових, і своїми наказами забезпечує реалізацію права людини та громадянина (поміж яких й особи з інвалідністю) на освіту.

2. Міністерство охорони здоров'я України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, затверджує порядок лікування інвалідів I та II груп [206]. Будучи суб'єктом забезпечення прав людини і громадянина у сфері охорони здоров'я, міністерство має створювати відповідні умови й для осіб з інвалідністю під час реалізації ними життєво важливих прав, таких як право на освіту, право на працю тощо.

Крім того, у контексті дотримання права осіб з інвалідністю на освіту Міністерство охорони здоров'я здійснює важливу забезпечувальну функцію, а саме – утворення медико-соціальних експертних комісій, які знаходяться у його віданні й утворюються за територіальним принципом [163]. Завдяки висновкам таких комісій визначають спеціальні адаптаційні умови отримання освітніх послуг для осіб з інвалідністю (осіб з опорно-руховими вадами, порушенням зору, слуху тощо), зокрема, передбачено можливість дистанційного навчання, наявність відповідного матеріально-інформаційного забезпечення, технічного оснащення, інших спеціальних умов.

На території України поширеною є практика прийняття спільних наказів різних міністерств, зокрема Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства освіти і науки України. Це дає змогу більш масштабно забезпечити реалізацію державної політики в різних сферах суспільного життя. Типовими прикладами можуть слугувати спільні накази, які визначають питання організації харчування дітей дошкільного віку: накази Міністерства освіти і науки України й Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку організації харчування дітей у навчальних та оздоровчих закладах» від 1 червня 2005 року № 242/329, «Про затвердження Інструкції з організації харчування дітей у дошкільних навчальних закладах» від 17 квітня 2006 року № 298/227. У контексті цього підрозділу дисертаційного дослідження слід акцентувати увагу на наказі Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров'я України «Деякі питання участі в зовнішньому незалежному оцінюванні та вступних іспитах осіб, які мають певні захворювання та/або патологічні стани, інвалідність» від 29 серпня 2016 року № 1027/900 [57], аналіз якого буде здійснено згодом.

3. Наступним суб'єктом контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення права осіб з інвалідністю на освіту є Державна служба якості освіти України. Вона є новоствореним центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра освіти і науки, який функціонуватиме на базі реорганізованої Державної

інспекції навчальних закладів України шляхом перетворення [232]. Правовою основою діяльності зазначеного органу є Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII та Положення про Державну службу якості освіти України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 року № 168 [161], які внесли суттєві зміни до процедури контрольної-наглядової діяльності в освітній сфері. Так, неефективність державної атестації за діяльністю навчальних закладів як форми контролю зумовила запровадження інституційного аудиту. Стаття 45 Закону № 2145-VIII регламентує: «інституційний аудит – це комплексна зовнішня перевірка та оцінювання освітніх і управлінських процесів закладу освіти (крім закладів вищої освіти), які забезпечують його ефективну роботу та сталий розвиток» [216]. Інституційний аудит здійснює Державна служба якості освіти. Процедуру інституційного аудиту та порядок його проведення законодавчо не врегульовано, проте їх має бути регламентовано Постановою Кабінету Міністрів або спеціалізованим наказом Міністерства освіти і науки України.

Також у ст. 69 Закону № 2145-VIII передбачено, що державний нагляд і контроль здійснюють центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальні органи [216], тобто Державна служба якості освіти. Зазначене дає підстави стверджувати, що ця служба є провідним суб'єктом контрольної-наглядової діяльності в освітній сфері, який завдяки своїм діям забезпечує право кожного громадянина на доступ до якісного, повноцінного, бездискримінаційного освітнього середовища.

Отже, система спеціалізованих суб'єктів контрольної-наглядової діяльності щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту є чіткою, логічною та впливає із системи загальних суб'єктів державної влади, зокрема гілки виконавчої влади, передбачає взаємоузгоджену діяльність між Міністерством освіти і науки та Міністерством охорони здоров'я, а також підпорядкованих їм державних органів й установ, пріоритетну роль серед яких відіграє Державна служба якості освіти.

Убачаємо за доцільне структурувати контрольню-наглядову діяльність зазначених суб'єктів за окремими напрямками, зокрема здійснення контролю за: 1) додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов; 2) акредитацією освітніх програм; 3) діяльністю з проведення зовнішнього незалежного оцінювання; 4) умовами тристоронніх угод щодо матеріальної підтримки особі з інвалідністю; 5) створенням матеріально-технічних, інформаційних умов і ресурсів в освітньому просторі; 6) створенням інклюзивного середовища для осіб з інвалідністю. Необхідно детальніше проаналізувати кожен із зазначених напрямів.

1. Для забезпечення повноцінного пристосування осіб з інвалідністю до навчального процесу держава створює відповідні умови, які полегшують здобуття особами з інвалідністю дошкільної, шкільної, професійно-технічної та/або вищої освіти. Базовими законами в зазначеній сфері є закони України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII і «Про вищу освіту» від 1 червня 2014 року № 1556-VII. Ці закони визначають, що засади державної політики у сфері освіти та принципи освітньої діяльності передбачають забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації за будь-якими ознаками, зокрема й за ознакою інвалідності [186; 216]. Тобто на законодавчому рівні закріплено, що наявність в особи статусу інвалідності не є підставою для відмови їй в отриманні освіти.

Крім того, законодавство України передбачило створення таких умов у навчальних закладах, які повинні максимально сприяти навчальному процесу осіб з інвалідністю. Відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», освітня діяльність підлягає ліцензуванню та є одним із видів господарської діяльності [214]. Тому в ліцензійних умовах про впровадження освітньої діяльності у сфері вищої, професійно-технічної, загальної середньої та дошкільної освіти чітко регламентовано, що заклад освіти повинен забезпечити доступність навчальних приміщень для маломобільних груп населення, зокрема безперешкодний доступ до будівлі, навчальних класів (груп) та іншої інфраструктури осіб, які входять до маломобільних груп населення, з огляду на їх обмеження життєдіяльності, зумовлені станом здоров'я та віком [196]. На цьому й обмежуються ліцензійні умови провадження освітньої

діяльності щодо укомплектування навчальних приміщень, що, на нашу думку, є не цілком правильним. Законодавець акцентує саме на маломобільних групах населення, проте особами з інвалідністю, крім тих, які мають опорно-рухові вади, є також особи з ураженням слуху, зору, а тому можливість реалізації їхнього права на освіту потрібно також ураховувати. Тому п. 46, 61 та додаток 13 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти» від 30 грудня 2015 року № 1187 необхідно викласти в такій редакції: *«заклад освіти повинен забезпечити доступність навчальних приміщень для маломобільних груп населення, зокрема безперешкодний доступ до будівлі, навчальних класів (груп) та іншої інфраструктури осіб, які належать до маломобільних груп населення, з урахуванням їх обмежень життєдіяльності, зумовлених станом здоров'я та віком, а також забезпечити наявність матеріально-технічних та інформаційних ресурсів для осіб з ураженою зоровою та слуховою сенсорними системами».*

Контроль за дотриманням ліцензійних умов навчальними закладами покладено на Міністерство освіти і науки України шляхом здійснення перевірок і винесення за ними рішень. Так, п. 44<sup>2</sup> ч. 4. Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16 жовтня 2014 року № 630 визначає, що одним із завдань цього міністерства є здійснення контролю за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов та прийняття рішень за результатами перевірки [205]. Тобто в межах першого напряму здійснення контрольно-наглядової діяльності за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов Міністерство освіти і науки України є головним контролюючим суб'єктом, яке вповноважене здійснювати контрольно-наглядові функції шляхом проведення перевірок, виявлення порушень законодавства під час їх проведення, а також винесення за ними рішень.

2. Запропоновані в межах першого напряму розширені вимоги під час видачі ліцензії на здійснення освітньої діяльності слід також ураховувати у процесі акредитації вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, яку здійснюють

відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах» від 9 серпня 2001 року № 978, де зазначено: «навчальний заклад, який заявив про акредитацію напряму підготовки, спеціальності, подає до Міністерства освіти і науки звіт про свою діяльність за напрямом підготовки, спеціальністю, що акредитується, в якому підтверджується відповідність кадрового, навчально-методичного, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення ліцензійним умовам надання освітніх послуг у сфері вищої освіти, а також відповідність якісних характеристик підготовки фахівців державним вимогам; зазначаються перелік зауважень (приписів) органів, що здійснюють контроль за дотриманням ліцензійних умов, а також відомості про скарги юридичних і фізичних осіб щодо освітньої діяльності навчального закладу за напрямом підготовки, спеціальністю, що акредитується, за період підготовки (перепідготовки) фахівців, заходи щодо їх усунення та інформація про здійснення таких заходів, опис внутрішньої системи забезпечення якості освітньої діяльності» [198]. Тобто створення оптимальних умов для забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю є вимогою не лише для отримання ліцензії закладом освіти, а й для отримання відповідного рівня акредитації.

Суб'єктом, який забезпечує реалізацію цих умов, є Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, однак, аналізуючи його повноваження, визначені Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» від 15 квітня 2015 року № 244 [233], доходимо висновку, що зазначений орган не належить до суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту, а тому контроль у сфері акредитації покладено на Міністерство освіти і науки України, яке вповноважене визначати та затверджувати склад експертної комісії, її керівника для проведення акредитаційної експертизи конкретного навчального закладу. Тобто основним

суб'єктом здійснення контрольно-наглядової діяльності за акредитацією освітніх програм є Міністерство освіти і науки України.

Необхідність внесення змін до ліцензійних та акредитаційних умов зумовлена збільшенням кількості осіб з ураженою зоровою та слуховою сенсорними системами протягом останніх років не лише на території України, а й у світі загалом, що засвідчують статистичні дані. Так, за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, нині у світі налічується понад 36 млн сліпих людей [39], в Україні за неофіційними даними їх кількість становить від 50 до 70 тис. [237]. Водночас Україна й досі не має офіційної статистики щодо кількості незрячих людей, які мешкають на її території, що негативно позначається як на життєдіяльності сліпих людей, так і на фактичній реалізації їхніх прав. Фактично відбувається «замовчування» цієї проблеми, хоча у світі здійснюють реальні заходи з протидії сліпоті, зокрема інвестування в профілактичні засоби та лікування в галузі офтальмології.

Статистика щодо кількості глухих також невтішна. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, близько 278 млн осіб у світі мають помірні або важкі порушення слуху [25]. Щодо кількості глухих в Україні даних офіційної статистики немає. Однак Українське товариство глухих налічує близько 50 тис. осіб [295].

Брак офіційної статистики щодо кількості осіб з інвалідністю за окремими категоріями є негативним виявом діяльності органів державної влади. Аналізуючи шляхи отримання офіційних даних від органів державної влади, необхідно акцентувати увагу на нормах Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI, який регламентує два способи доступу до публічної інформації: 1) шляхом систематичного й оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; будь-яким іншим способом; 2) шляхом надання відомостей за запитом на інформацію [192]. Зокрема, 16 грудня 2016 року було відправлено запит до Міністерства охорони здоров'я України на інформацію щодо кількості тотально

глухих дітей і дорослих в Україні, а також інформацію про кількість слухопротезованих дітей за категоріями: імплант БАХА, кохлеарне протезування та слухові апарати [77]. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI, розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше ніж за п'ять робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит стосується надання значного обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може подовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого подовження [192]. Однак відповіді від державного органу не було отримано. Це є порушенням норм законодавства Міністерством охорони здоров'я України, що засвідчує неефективність цього способу отримання публічної інформації.

Зазначені статистичні дані є публічною інформацією, тому їх мають розміщувати на офіційному сайті Міністерства охорони здоров'я України зі щорічним оновленням. У зв'язку із цим пропонуємо п. 8 ч. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України від 25 березня 2015 року № 267 доповнити окремим підпунктом:

– *«забезпечує оприлюднення офіційної інформації щодо кількості осіб з обмеженими можливостями за окремими категоріями».*

Запровадження такої практики, як оприлюднення офіційної статистики на веб-порталі в мережі Інтернет, матиме низку позитивних наслідків. Щорічне оновлення такої інформації, по-перше, дасть змогу проаналізувати в динаміці кількість осіб з інвалідністю за окремими категоріями й оцінити реальні масштаби проблеми; по-друге, сприяти діяльності органів державної влади зі створення та введення в дію спеціальних програм щодо профілактичних, лікувально-оздоровчих заходів для осіб з обмеженими можливостями загалом і за окремими їх категоріями; по-третє, забезпечить можливість громадськості, лікувальних та навчальних закладів, закладів працевлаштування тощо визначати стан фізіологічного здоров'я осіб з обмеженими можливостями й на місцях створювати відповідні умови для реалізації прав та інтересів таких осіб.

3. Важливим напрямом здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту є контроль і нагляд за діяльністю проведення зовнішнього незалежного оцінювання.

Так, відповідно до Порядку проведення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 року № 1095, Міністерство освіти і науки України визначає та затверджує спільно з Міністерством охорони здоров'я України перелік особливих (спеціальних) умов, що можуть бути створені для осіб з особливими освітніми потребами в пунктах проведення зовнішнього незалежного оцінювання, форми медичних висновків органів або закладів охорони здоров'я про створення особливих (спеціальних) умов для проходження зовнішнього незалежного оцінювання, порядку їх видачі та обліку [178]. Цей документ також визначає перелік суб'єктів, які забезпечують зовнішнє незалежне оцінювання та моніторинг якості освіти, однак головним контролюючим суб'єктом за процедурою проведення зовнішнього незалежного оцінювання є саме Міністерство освіти і науки, адже відповідно до покладених на нього завдань воно здійснює контроль та нагляд за реалізацією обласними органами управління освітою, вищими навчальними закладами повноважень щодо забезпечення підготовки та проведення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти.

Крім того, в Порядку використання приміщень навчальних закладів для проведення зовнішнього незалежного оцінювання результатів навчання, здобутих на основі повної загальної середньої освіти, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 3 лютого 2015 року № 85, регламентовано, що інформація про навчальні заклади, необхідна для формування мережі пунктів зовнішнього оцінювання, яку надають обласні органи управління освітою, вищі навчальні заклади, вводиться до бази даних Українського центру та має містити, серед іншого, підтвердження наявності/відсутності столів, придатних для письма на інвалідному візку [209]. Детально спеціальні умови в пунктах проведення зовнішнього незалежного оцінювання визначено в наказі Міністерства освіти і

науки України та Міністерства охорони здоров'я України «Деякі питання участі в зовнішньому незалежному оцінюванні та вступних іспитах осіб, які мають певні захворювання та/або патологічні стани, інвалідність» від 29 серпня 2016 року № 1027/900 [57].

Цей наказ поширюється не лише на осіб з інвалідністю, а й на інші категорії, які в сукупності становлять групу осіб з особливими освітніми потребами. Саме тому в цьому контексті доцільно проаналізувати понятійно-категоріальний апарат, розмежувавши поняття «особа з інвалідністю» (або «особа з обмеженими можливостями») й «особа з особливими освітніми потребами». Дефініцію особи з інвалідністю було розглянуто в попередньому розділі, тому потребує вивчення лише термін «особа з особливими освітніми потребами», а також слід визначити пільги й умови, які створює держава для можливості реалізації права на освіту зазначеною категорією осіб.

Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII особу з особливими освітніми потребами визначає як особу, яка потребує додаткової постійної чи тимчасової підтримки в освітньому процесі з метою забезпечення її права на освіту [216]. Така підтримка може бути як матеріально-технічною (використання в освітньому процесі спеціальних приладів та пристроїв), так і підтримкою із залученням професійних кадрів (наприклад сурдоперекладача).

Відповідно до Переліку особливих (спеціальних) умов, що створюються для осіб з особливими освітніми потребами в пунктах проведення зовнішнього незалежного оцінювання, затвердженого наказом від 29 серпня 2016 року № 1027/900, до осіб з особливими освітніми потребами належать:

- глухі та особи з порушеннями слуху;
- особи з порушеннями зору;
- особи з порушеннями опорно-рухового апарату;
- особи, які одужують після травм;
- особи із хворобами нервової системи;
- особи з розладами психіки та поведінки;

- особи, яким встановлено електрокардіостимулятор або інший електронний імплантат чи пристрій;
- особи, які потребують періодичного здійснення індивідуальних медичних процедур із забезпечення життєдіяльності людини та/або контролю за її станом;
- особи, які мають захворювання, що потребують постійного медичного нагляду [151].

Із зазначеного випливає, що особою з особливими освітніми потребами може бути особа, яка хоча й не має ознак інвалідності, однак у зв'язку зі своїми фізіологічними або психічними розладами не здатна повноцінно реалізувати право на освіту без спеціально створених для цього умов.

Зіставляючи поняття «особа з інвалідністю» та «особа з особливими освітніми потребами», слід констатувати, що останнє є масштабнішим й охоплює попереднє, тобто в межах сфери забезпечення права на освіту особа з інвалідністю завжди входить до категорії «особа з особливими освітніми потребами», однак особою з особливими освітніми потребами може бути також особа без офіційно встановленої групи інвалідності.

Види спеціальних умов для осіб з особливими освітніми потребами розмежовані за суб'єктами, а також відповідно до розладів і патологічних станів, передбачають відповідні умови (наприклад, у разі порушень зору передбачено право використовувати оптичні або електронні збільшувачі, у разі порушень слуху – слухові апарати або імпланти), які забезпечують таким особам нарівні з іншими людьми можливість отримувати освітні послуги. Особам з інвалідністю, на відміну від інших осіб з особливими освітніми потребами, передбачено надання додаткових 30 хвилин під час складання зовнішнього незалежного оцінювання [151], що є позитивним аспектом реалізації принципу забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації.

За даними Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо забезпечення бездискримінаційного підходу до надання освітніх послуг виявлено неможливість реалізації права на освіту особами, які мають істотні порушення

зору, зокрема їх доступу до освіти у вищих навчальних закладах у зв'язку з непристосуванням тестів зовнішнього незалежного оцінювання, що вказує на фіктивність норм щодо рівного доступу до освіти незалежно від будь-яких ознак, серед яких інвалідність.

У зверненні до Міністра освіти і науки України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини зауважила, що незряча людина, якій не створені умови для проходження зовнішнього незалежного оцінювання, не має можливості обирати між різними навчальними закладами. На думку Уповноваженого, єдиним раціональним вирішенням цього питання, з огляду на те, що такі особи впродовж навчання використовують шрифт Брайля, є розроблення матеріалів для підготовки та складання зовнішнього незалежного оцінювання шрифтом Брайля [313, с. 270].

Постала необхідність створення особливих умов для такої категорії осіб. Саме тому інновацією в процедурі проведення зовнішнього незалежного оцінювання 2018 року стало введення додаткової сесії зовнішнього незалежного оцінювання для осіб з порушенням зору, які використовують у процесі навчання шрифт Брайля, що визначено наказом Міністерства освіти і науки України «Про проведення в 2018 році апробації технології проведення зовнішнього незалежного оцінювання для осіб з порушенням зору, які використовують в процесі навчання шрифт Брайля» від 13 грудня 2017 року № 1625 [223]. Крім того, з 2019 року процедуру проведення зовнішнього незалежного оцінювання буде цілком адаптовано до потреб осіб, що в навчанні використовують шрифт Брайля [313, с. 270]. Створення особливих умов для осіб із порушенням зору гарантує їх право на отримання освіти та можливості продовжити навчання після одержання повної загальної середньої освіти. Це є першим кроком до розбудови бездискримінаційного освітнього середовища для сліпих і слабозрячих людей, а також їх професійного зростання на ринку праці.

Контроль за реалізацією зазначених заходів покладено на Державну службу якості освіти, яка здійснює за дорученням Міністерства освіти і науки контроль за дотриманням вимог щодо організації зовнішнього незалежного оцінювання.

Окремої уваги потребує громадська контрольна-наглядова діяльність за процедурами проведення зовнішнього незалежного оцінювання. Правовою основою здійснення контролю та нагляду є Положення про громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 25 листопада 2011 року № 1354, яке визначає суб'єктів громадського спостереження (моніторингу), їхні права й обов'язки [219]. Однак, на нашу думку, серед недоліків зазначеного Положення необхідно виокремити неможливість реагування зазначеної категорії суб'єктів у разі виявлення порушень під час проведення зовнішнього незалежного оцінювання. Зокрема, вони вповноважені лише повідомляти про виявлені недоліки відповідальній особі, що є не досить ефективним з позиції оперативності та мобільності в кожному окремому випадку.

Отже, контрольна-наглядову діяльність за процедурами проведення зовнішнього незалежного оцінювання здійснює як Державна служба якості освіти, так і громадські спостерігачі, проте останні, з огляду на коло їхніх повноважень, не мають змоги належно реагувати на порушення й недоліки, виявлені під час здійснення громадського спостереження за процедурами проведення зовнішнього незалежного оцінювання. Тому вважаємо за доцільне внести зміни до ст. 11 Положення про громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання шляхом доповнення ч. 5 такого змісту:

– *«складати протокол про порушення процедури проведення ЗНО та негайно повідомляти про такі порушення органи державної влади, які здійснюють забезпечення проведення зовнішнього незалежного оцінювання».*

4. Крім упровадження спеціальних умов для осіб з особливими освітніми потребами під час проведення зовнішнього незалежного оцінювання, законодавство передбачає також пільги під час здійснення оплати за отримання освітніх послуг за рахунок держави. Саме тому наступним напрямом контрольна-наглядової діяльності щодо дотримання права осіб з інвалідністю на освіту є контроль за умовами тристоронніх угод щодо матеріальної підтримки особі з інвалідністю.

Так, для осіб з інвалідністю та осіб, батьки (або один з них) яких є інвалідами, законодавець передбачає можливу фінансову допомогу під час навчання. Є два види фінансової допомоги студентам з інвалідністю, що навчаються у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладах. Перший вид – це призначення таким категоріям осіб академічної стипендії (і збереження пенсій, тобто державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам, яка під час навчання виплачують у повному розмірі). Другий вид – відшкодування витрат на навчання за рахунок державних коштів. Розглянемо останній детальніше.

На законодавчому рівні визначено процедуру укладання тристоронніх угод між навчальним закладом, студентом з інвалідністю та державою в особі вповноваженого органу – Фондом соціального захисту інвалідів. Так, згідно зі ст. 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-XII, суми адміністративно-господарських санкцій і пені, що надійшли до державного бюджету, використовує Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю на надання спеціальних пільг і привілеїв для осіб з інвалідністю, серед яких передбачено й оплату навчання та перекваліфікації [217]. Також у Порядку використання суми адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів, що надійшли до державного бюджету, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 70, зазначено, що суму санкцій і пеню використовують для: по-перше, фінансування витрат на професійне навчання молоді з числа інвалідів після закінчення загальноосвітніх навчальних закладів на спеціалізованих робочих місцях на підприємствах, в організаціях громадських організацій осіб з інвалідністю за наявності в них ліцензії на надання освітніх послуг; по-друге, надання фінансової допомоги на поворотній та безповоротній основі особам з інвалідністю шляхом оплати вартості їх навчання та перекваліфікації в навчальних закладах, центрах професійної реабілітації осіб з інвалідністю для здобуття професії [174].

Особа з інвалідністю або її законний представник має право звернутися до Фонду для фінансування витрат на навчання. Процедура такого звернення регламентована наказом Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження 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» від 6 вересня 2010 року № 270 [194]. Зокрема, заявник (особа з інвалідністю або її законний представник) подає заяву за місцем мешкання до Фонду для здійснення видатків на навчання та разом із заявою надає пакет документів. Фонд у семиденний термін перевіряє достовірність наданої інформації та наявність відповідних грошових призначень у державному бюджеті. Відділення Фонду призначає комісію, до складу якої можуть входити представники різноманітних закладів, громадських організацій та органів державної влади, що спеціалізуються на соціальному захисті. Ця комісія приймає рішення про надання або відмову в наданні фінансової допомоги заявнику. У разі прийняття рішення про надання фінансової допомоги на оплату вартості навчання протягом десяти робочих днів укладають тристоронній договір.

Особливою умовою такого договору є навчальна успішність студента з інвалідністю та його рейтинговий рівень під час складання екзаменаційної сесії. Оцінки студента, який навчається в навчальному закладі за тристоронньою угодою, мають бути за п'ятибальною шкалою не нижчими за чотири бали або за шкалою ECTS – 75 балів. У разі недосягнення відповідного рейтингового рівня студентом без поважних причин Фонд уповноважений припинити дію договору щодо відшкодування витрат на навчання з наступного семестру. Тобто успішність студентів з інвалідністю є пріоритетною характеристикою під час розгляду його кандидатури на виділення фінансової допомоги Фондом для отримання відповідного освітнього рівня.

Контрольно-наглядову діяльність у межах зазначеного напрямку здійснює Державна служба якості освіти, на яку відповідно до Положення про Державну

службу якості освіти України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 року № 168, покладено здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства в межах повноважень, передбачених законом [161]. Контрольна функція цього органу реалізується шляхом проведення інституційного аудиту закладів освіти, а також здійснення моніторингу.

Особливістю контрольно-наглядової діяльності за реалізацією умов тристоронніх угод щодо матеріальної підтримки особі з інвалідністю є наявність специфічного суб'єкта, який не належить до профільних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту. Це Фонд соціального захисту інвалідів, який уповноважений здійснювати контрольні та наглядові функції за дотриманням умов таких угод. Крім того, Міністерство соціальної політики України надає повноваження щодо обов'язку взяти під особистий контроль питання, що стосуються здійснення фінансової допомоги на поворотній і безповоротній основі для осіб з інвалідністю. Тобто здійснення контрольно-наглядової діяльності в межах зазначеного напрямку покладено на два суб'єкти контролю: 1) Державну службу якості освіти як провідний контролюючий орган у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту, який здійснює контроль за всіма напрямами; 2) Фонд соціального захисту інвалідів як специфічний орган, який наділений контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту лише щодо дотримання умов тристоронніх угод.

5. Держава створює умови для розумового, фізичного та культурного розвитку осіб з інвалідністю та реалізації їхнього права на освіту. Тому на території навчальних закладів має бути передбачено безперешкодний доступ до будівель навчальних закладів (з урахуванням поверховості), зокрема безпосередньо до навчальних приміщень, аудиторій, бібліотек, їдалень тощо. Також у певних навчальних закладах передбачено залучення сурдоперекладачів або запровадження системи супроводу, що значно полегшують навчання цієї категорії осіб у навчальних закладах.

Слід акцентувати також увагу на питанні обладнання шкільних автобусів для дітей з інвалідністю. Так, у документі «Стан виконання Плану заходів з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях, наданих Комітетом Організації Об'єднаних Націй з прав осіб з інвалідністю, до першої доповіді України про виконання Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права осіб з інвалідністю на період до 2020 року за 2017 рік» зазначено, що за 2017 рік закуплено й експлуатують 27 спеціальних шкільних автобусів у 14 областях. Загалом потребують підвезення 369 учнів з обмеженими фізичними можливостями на інвалідних візках. Фактично доставляють 137 учнів, що становить 37 % від наявної потреби [282, с. 8–9]. Такі дані є свідченням невиконання запланованого заходу протягом 2017 року, адже фактично наявні шкільні автобуси не забезпечують понад половину дітей з інвалідністю можливістю скористатися такими автобусами, щоб реалізувати своє право на освіту.

Контрольно-наглядову функцію щодо створення бездискримінаційного освітнього середовища покладено на Міністерство освіти і науки України, а також новоутворену Державну службу якості освіти як провідний суб'єкт здійснення контролю та нагляду у сфері освіти.

6. В умовах розвитку інформаційного простору та комп'ютерних технологій важливе значення має новітня форма навчання – дистанційне навчання, яке застосовують у більшості країн світу й активно впроваджують в освітній процес. Дистанційне навчання здійснюють за допомогою використання інформаційно-комп'ютерних технологій, воно передбачає інтерактивну взаємодію між суб'єктами навчального процесу (викладачем і студентом) з метою оптимального, гнучкого й оперативного засвоєння знань, умінь і навичок студентом.

На законодавчому рівні питання дистанційного навчання врегульовано Положенням про дистанційне навчання, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 25 квітня 2013 року № 466, згідно з яким дистанційне навчання – це індивідуалізований процес набуття знань, умінь, навичок і способів пізнавальної діяльності людини, який відбувається в основному за

опосередкованої взаємодії віддалених один від одного учасників навчального процесу в спеціалізованому середовищі, яке функціонує на базі сучасних психолого-педагогічних та інформаційно-комунікаційних технологій [169]. Метою дистанційного навчання є полегшення освітнього процесу між його суб'єктами, які за певних обставин перебувають віддалено один від одного.

Дистанційна форма навчання, насамперед, зорієнтована на дві протилежні категорії осіб: особи з особливими освітніми потребами й особи з високим рівнем успішності. Однак дистанційне навчання можуть застосовувати й щодо інших категорій осіб незалежно від їхньої розумової діяльності або наявності певних станів, зокрема, під час карантинів або щодо осіб, які мешкають у географічно віддалених від навчального закладу населених пунктах. Так, у загальноосвітніх навчальних закладах використання технологій дистанційного навчання зорієнтоване на такі категорії учнів:

- особи з особливими потребами;
- обдаровані діти та молодь, які спроможні самостійно або прискорено опанувати навчальні програми;
- особи, які мешкають у географічно віддалених і важкодоступних до загальноосвітніх навчальних закладів населених пунктах;
- учні вечірніх шкіл, які за умовами праці перебувають протягом тривалого часу за межами населеного пункту, де розташований загальноосвітній навчальний заклад, та учні, які за сімейними обставинами не можуть систематично відвідувати школу;
- особи, які бажають отримати додаткові знання паралельно з навчанням у школі;
- особи, які готуються до вступу до вищого навчального закладу;
- громадяни України, які тимчасово або постійно мешкають за кордоном [169].

У цьому контексті постає питання щодо доцільності застосування такої форми навчання стосовно окремих категорій осіб з особливими освітніми потребами. Безперечно, дистанційне навчання є позитивним виявом щодо

можливості отримання знань особами з вадами опорно-рухового апарату. Однак є категорії, фізіологічні вади яких унеможливають застосування цієї форми навчання. Насамперед це стосується осіб із порушенням зору, зокрема тих, які в процесі навчання використовують шрифт Брайля. Хоча законодавство України передбачає, що навчання осіб з особливими потребами (зокрема з порушеннями зору, слуху, опорно-рухового апарату, психічними розладами) передбачає залучення додаткових технологій дистанційного навчання під час здійснення всіх видів підготовки, серед яких професійно-практична, з огляду на особливості розвитку учнів (вихованців) [169]. Проте практична реалізація зазначеної норми на загальнодержавному рівні ускладнена, а в більшості випадків навіть неможлива. Це пов'язано з дефіцитом фінансових ресурсів у галузі освіти та, як наслідок, матеріально-технічного забезпечення навчальних закладів й осіб, які отримують дистанційну освіту, відповідними засобами (комп'ютерами, планшетами, вільним доступом до мережі Інтернет тощо).

Тому актуальною є потреба перегляду форм освітнього процесу, суб'єктом якого є особа з особливими освітніми потребами, і створення оптимальних умов для реалізації її права на освіту. Розв'язанням нагальної проблеми стало використання передового досвіду зарубіжних країн і запровадження на території України інклюзивного навчання.

Дискусії щодо впровадження інклюзивної освіти до українських навчальних закладів розгорнулися з 2008 року, однак реальні кроки щодо становлення інклюзиву було реалізовано лише після законопроекту інклюзивної освіти 2016 року. Нині в Україні наявна досить вагома законодавча база щодо врегулювання інклюзивного навчання, що охоплює:

1) міжнародні нормативно-правові акти (Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року, Конвенція про права дитини, ратифікована Верховною Радою України 27 лютого 1991 року, Конвенція про права осіб з інвалідністю, ратифікована 16 грудня 2009 року);

2) закони України («Про загальну середню освіту» від 13 травня 1999 року № 651-XIV, «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 6 жовтня

2005 року № 2961-IV, «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-XII, «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII, «Про дошкільну освіту» від 11 липня 2001 року № 2628-III);

3) укази Президента України (наприклад, «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» від 30 вересня 2010 року № 926/2010, «Про заходи щодо розв'язання актуальних проблем осіб з обмеженими фізичними можливостями» від 19 травня 2011 року № 588/2011);

4) постанови Кабінету Міністрів України («Про затвердження Порядку організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах» від 15 серпня 2011 року № 872, «Про затвердження Державного стандарту початкової загальної освіти для дітей з особливими освітніми потребами» від 21 серпня 2013 року № 607, «Про організацію діяльності загальноосвітніх шкіл та професійних училищ соціальної реабілітації» від 8 серпня 2012 року № 734 тощо);

5) накази Міністерства освіти та науки України («Про затвердження Концепції розвитку інклюзивного навчання» від 1 жовтня 2010 року № 912, «Про затвердження Типового навчального плану для дітей з інтелектуальними порушеннями помірного та тяжкого ступеня (початкова школа)» від 21 липня 2017 року № 1081, «Про затвердження Плану заходів щодо виконання завдань і заходів Державної цільової програми на період до 2020 року» від 1 жовтня 2012 року № 1063, «Про затвердження плану заходів щодо забезпечення права на освіту дітей з особливими освітніми потребами, у тому числі дітей-інвалідів» від 14 червня 2013 року № 768);

6) листи Міністерства освіти і науки України («Про організацію інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах» від 18 травня 2012 року № 1/9-384, «Про запровадження навчальної дисципліни “Основи інклюзивної освіти”» від 18 червня 2012 року № 1/9-456, «Про організацію психологічного і соціального супроводу в умовах інклюзивного навчання» від 26 липня 2012 року 1/9-529, «Про визначення завдань працівників психологічної служби системи освіти в умовах інклюзивного навчання» від 2 січня 2013 року

№ 1/9-1, «Про організаційно-методичні засади забезпечення права на освіту дітям з особливими освітніми потребами» від 8 серпня 2013 року № 1/9-539, «Щодо введення посади вихователя (асистента вчителя) у загальноосвітніх навчальних закладах з інклюзивним навчанням» від 28 вересня 2013 року № 1/9-694, «Про організацію навчально-виховного процесу учнів з розумовою відсталістю та затримкою психічного розвитку» від 13 серпня 2014 року № 1/9-413 тощо).

Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII визначає інклюзивне навчання як систему освітніх послуг, гарантованих державою, що ґрунтується на принципах недискримінації, урахування багатоманітності людини, ефективного залучення та включення до освітнього процесу всіх його учасників [216]. Концепція розвитку інклюзивної освіти деталізує зазначене поняття, відповідно до якої інклюзивне навчання – це комплексний процес забезпечення рівного доступу до якісної освіти дітям з особливими освітніми потребами шляхом організації їх навчання у загальноосвітніх навчальних закладах на основі застосування особистісно орієнтованих методів навчання, з огляду на індивідуальні особливості навчально-пізнавальної діяльності таких дітей [164].

У перекладі з англійської мови «інклюзія» означає «включення» або «приєднання». Тобто інклюзивне навчання передбачає залучення осіб з особливими освітніми потребами (зокрема й осіб з інвалідністю) до навчання в загальноосвітніх навчальних закладах шляхом використання спеціальних методів навчання викладачами й асистентами та створення оптимально налаштованого освітнього середовища, у якому особи з особливими освітніми потребами навчатимуться разом з іншими дітьми в одних класах (групах).

Основними принципами інклюзивної освіти є: науковість, системність, варіативність, корекційна спрямованість, індивідуалізація; соціальна відповідальність сім'ї, міжвідомча інтеграція та соціальне партнерство [164].

На нашу думку, навчальна програма інклюзивної освіти має відповідати двом основним засадам – індивідуалізація та комплексне цілісне навчання.

Індивідуалізація передбачає створення спеціальних планів і програм, розроблених на підставі індивідуального підходу до кожного учня (студента) з огляду на його розумові здібності та можливості. Наприклад, учні інклюзивної школи, перебуваючи в одному класі, одночасно виконують різні завдання, які, відповідно до їхніх індивідуальних здібностей, є пропорційно однаковими щодо складності. Індивідуалізація враховує специфічні особливості учня та побажання його батьків або осіб, які їх замінюють. Індивідуалізація в освітньому процесі сприяє розвитку індивідуальних знань, умінь і навичок шляхом засвоєння спеціально дібраного особистісно орієнтованого навчального матеріалу.

Комплексне цілісне навчання означає приналежність особи з особливими освітніми потребами до освітнього середовища, у якому вона разом з іншими учнями формують цілісну систему, яка функціонує на базі конкретного інклюзивного навчального закладу. Комплексність навчання в межах інклюзивної освіти передбачає залучення до освітнього процесу всіх його суб'єктів шляхом об'єднання їх у класи (групи), серед яких 10–15 здорових дітей і 1–3 – з особливими освітніми потребами. Цілісність полягає в тому, що ці учні навчаються разом, не диференціюючись за певними ознаками (зокрема за ознакою інвалідності). Комплексне цілісне навчання відповідає принципу недискримінації в освіті та сприяє реалізації права особи з особливими освітніми потребами на якісну освіту.

Індивідуалізація та комплексне цілісне навчання лише в симбіозі формують особу з особливими освітніми потребами як «особистість серед особистостей» і сприяють її нормальному психофізіологічному розвитку та соціалізації. Взаємозв'язок індивідуалізації та комплексного цілісного навчання можна простежити в Порядку організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2011 року № 872, який визначає, що навчально-виховний процес у класах з інклюзивним навчанням здійснюється відповідно до робочого навчального плану загальноосвітнього навчального закладу, складеного на підставі типових навчальних планів загальноосвітніх навчальних закладів.

Відповідно до особливостей інтелектуального розвитку учня можуть бути розроблені індивідуальний навчальний план та індивідуальна навчальна програма. Навчання у класах з інклюзивним навчанням здійснюється за типовими навчальними планами, програмами, підручниками та посібниками, рекомендованими Міністерством освіти і науки України для загальноосвітніх навчальних закладів, зокрема за спеціальними підручниками [166].

Згідно зі статистичними даними, на території України з 17 337 шкіл до інклюзивного навчання залучені лише 1127. Близько 56 тис. школярів з особливими потребами не охоплені навчанням у загальноосвітніх закладах. Показник інклюзії в Україні становить лише 7 %, водночас, у Литві – 90 %, Польщі – 42 %, Словаччині – 42 %, Угорщині – 57 %, Італії – 99 %, Норвегії – 90 %, Франції – 25 % [73]. Україна лише починає прямувати шляхом створення якісного освітнього середовища для осіб з особливими освітніми потребами, а тому досягнення основної мети інклюзивного навчання, яка визначена в Концепції інклюзивної освіти, потребує часу та фінансових ресурсів.

Соціальна політика України спрямована на втілення інклюзивної освіти в усіх її аспектах найближчим часом. Про це, зокрема, можна стверджувати, ураховуючи нормативно-правову базу та заходи, які вже здійснено. По-перше, на законодавчому рівні врегульовано питання інклюзивного навчання, яке раніше було регламентовано лише на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Відповідно до ст. 20 «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII, заклади освіти за потреби утворюють інклюзивні та/або спеціальні групи та класи для навчання осіб з особливими освітніми потребами. У разі звернення особи з особливими освітніми потребами або її батьків таку групу або клас утворюють в обов'язковому порядку [216]. По-друге, було прийнято постанову Кабінету Міністрів України, яка спростила процедуру створення інклюзивного класу. Так, керівник загальноосвітнього навчального закладу на підставі заяви батьків або законних представників дитини з особливими освітніми потребами, висновку психолого-медико-педагогічної консультації та за підтримки відповідного органу управління освітою організовує клас з інклюзивним навчанням, створює необхідну матеріально-технічну та навчально-методичну базу,

здійснює добір відповідних педагогічних працівників тощо [166]. Тобто ініціативою створення інклюзивних груп є заява батьків або осіб, які їх замінюють, що, на нашу думку, полегшує процедуру створення інклюзивних класів без залучення численних державних органів, медичних закладів та інших соціальних служб, діяльність яких лише затягує потенційну можливість навчання особи з особливими освітніми потребами в закладах з інклюзивним навчанням.

Витрати на створення спеціальних умов для осіб з особливими освітніми потребами здійснюються за рахунок державного бюджету. Обсяг коштів, спрямованих на створення оптимальних умов для зазначеної категорії осіб, щороку зростає. Про це свідчать закони України «Про державний бюджет на 2017 рік» від 21 грудня 2016 року № 1801-VIII [190] та «Про державний бюджет на 2018 рік» від 7 грудня 2017 року № 2246-VIII [191], якими передбачено субвенцію на розвиток інклюзивної освіти 209 млн грн та 509 млн грн відповідно. Обсяг субвенції зріз більше ніж удвічі, що підтверджує зацікавленість органів державної влади в ефективній реалізації особами з особливими освітніми потребами права на освіту, що сприяє розвитку окремого громадянина як суб'єкта суспільного життя та підвищення рівня інтелектуального розвитку населення загалом.

Контрольно-наглядову діяльність за створенням інклюзивного середовища для осіб з інвалідністю покладено на Міністерство освіти і науки України та Державну службу якості освіти. Зокрема, Державна служба якості освіти здійснює державний нагляд (контроль) за діяльністю закладів освіти щодо дотримання ними вимог законодавства про освіту та видає обов'язкові до виконання розпорядження щодо усунення виявлених порушень у визначені законом строки [161].

Тобто на сучасному етапі держава вживає вагомих заходів для забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту. Свідченням цього є: по-перше, численні нормативно-правові акти, які визначають пільги й умови для зазначеної категорії осіб як під час вступу до навчальних закладів, так і під час здійснення оплати за навчання; по-друге, відсутність за 2017 рік скарг до Уповноваженого з прав людини щодо порушення прав осіб з інвалідністю на доступ до освіти або дискримінаційні

вияви в освітньому середовищі; по-третє, тенденція до зростання обсягу субвенцій на розвиток інклюзивної освіти протягом останніх років; по-четверте, запровадження осучасненого контролю та нагляду у сфері освіти за якістю наданих освітніх послуг загалом і реалізацією прав осіб з інвалідністю на освіту зокрема.

Ефективне забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту реалізується шляхом здійснення якісної контрольної-наглядової діяльності в зазначеній сфері. Тому *контрольно-наглядова діяльність щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на освіту – це діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій, які залежно від правового статусу мають різний обсяг контрольних повноважень, спрямована на забезпечення бездискримінаційного, безперешкодного, вільного та рівного доступу до якісного освітнього середовища особами з інвалідністю та контролю за можливістю реалізації ними визначених законодавством прав.*

*Узагальнюючи систему контрольних повноважень профільних (вузькоспеціалізованих) суб'єктів контрольної-наглядової діяльності щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на освіту, вбачаємо за доцільне розглядати її за такими напрямками:*

*1) контроль за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов і прийняття рішень за ними;*

*2) контроль за акредитацією освітніх програм;*

*3) контроль за діяльністю з проведення зовнішнього незалежного оцінювання;*

*4) контроль за умовами тристоронніх угод щодо матеріальної підтримки особі з інвалідністю;*

*5) контролю за створенням матеріально-технічних та інформаційних умов і ресурсів в освітньому просторі;*

*б) контроль за створенням інклюзивного середовища для осіб з інвалідністю.*

## **2.2. Контрольно-наглядова діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на працю**

Важливою умовою життєдіяльності будь-якої людини, зокрема з інвалідністю, є праця, тобто діяльність, пов'язана з використанням розумових та/або фізичних зусиль, що спрямовані на створення певних благ, які задовольняють чи сприяють задоволенню потреб, необхідних для нормального існування. Історично склалося, що праця, виробнича діяльність у житті більшості людей будь-якого суспільства потребує найбільше часу, а тому чинить вагомий вплив на формування особистості та є важливим чинником процесу інтеграції індивіда в соціум. Держава через уповноважені органи та посадових осіб має забезпечувати реальність можливостей щодо реалізації права на працю та всебічно гарантувати непорушність цього права, зокрема шляхом здійснення контролю та нагляду у сферах зайнятості й працевлаштування.

На сучасному етапі процесу забезпечення будь-якого права людини та громадянина в Україні притаманна низка проблем, що спричинено двома основними факторами: по-перше, це тривалі воєнні дії на Сході нашої держави; по-друге, скрутна економічна ситуація в країні. Спостерігається тенденція накопичення гострих питань, які потребують швидкої реакції, проте їх не вирішують [313, с. 9]. Не є винятком і проблема дотримання права осіб з інвалідністю на працю, що нині належить до групи прав, які потребують додаткового гарантування та захисту з боку держави.

Право на працю є основним соціально-економічним правом осіб з інвалідністю, яке гарантують міжнародні документи в галузі прав людини (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, Європейська соціальна хартія, Конвенція про професійну реабілітацію та зайнятість осіб з інвалідністю; Конвенція про права осіб з інвалідністю тощо) та національне законодавство (Конституція України (ст. 43); Кодекс законів про працю від 10 грудня 1971 року № 322-VIII; Закон України «Про основи соціальної

захищеності осіб з інвалідністю в Україні» (ст. 17) від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ тощо).

Водночас категорія осіб з інвалідністю все одно не є цілком задіяною на ринку праці. Більшість із них або безробітні, або втратили стимул до активного пошуку роботи. Значна частина тих, хто працює, зайняті на умовах неповного робочого дня, отримують заробітну плату, яка є нижчою від мінімальної, чи виконують роботу, яка не відповідає їхній кваліфікації. Тому, не маючи змоги реалізувати своє право на працю, люди з інвалідністю не можуть користуватися і правом на достатній життєвий рівень, самостійний спосіб життя в суспільстві [143, с. 89].

Аналіз статистичних даних дає підстави констатувати, що особи з інвалідністю на ринку праці – категорія чисельна, але недостатньо затребувана. Так, станом на початок 2017 року в Україні налічувалося 2 603 319 людей з інвалідністю [272]. Водночас, відповідно до звітів Міністерства соціальної політики України, кількість працюючих осіб з інвалідністю станом на 1 січня 2017 року становила 666,8 тис. осіб, що лише на 13,9 тис. осіб більше, ніж попереднього 2016 року (працювало 652,9 тис. осіб), хоча на початку 2014-го та 2015 років офіційно працювали 740,7 та 742,6 тис. осіб відповідно [276–279]. Тобто незначний відсоток осіб з інвалідністю є працевлаштованими, протягом останніх років істотно зменшилася кількість осіб з інвалідністю, які працюють, порівняно з попередніми періодами, що є свідченням недосконалості державного регулювання й політики у сферах зайнятості та працевлаштування стосовно цієї категорії осіб.

На міжнародному рівні зайнятість є однією зі сфер створення рівних можливостей для осіб з інвалідністю. Розширення доступу людей з інвалідністю до працевлаштування дає змогу застосувати цей людський ресурс для розвитку держави та досягти, крім соціального, ще й економічного ефекту. Більшість розвинених країн, які провадять активну політику долучення людей з інвалідністю в загальну економічну діяльність, довели, що витрати на підвищення

доступності робочих місць приносять значні прибутки в загальнодержавному масштабі [281, с. 5].

Особи з інвалідністю можуть бути такими самими ефективними працівниками, як і решта, якщо під час працевлаштування врахувати стан їхнього здоров'я й уважно поставитися до обрання професії, місця роботи й робочих функцій. Працевлаштування забезпечить людині не лише заробіток, а й інші блага, поміж яких спілкування, можливість самореалізації в кар'єрі, певний соціальний статус, наповненість життя тощо [183, с. 17].

Однак стереотипність мислення та ментальні бар'єри, що панують у нашому суспільстві, стоять на заваді реалізації особами з інвалідністю їхнього потенціалу, оскільки несформованість об'єктивного критерію для роботодавців і громадян загалом провокує відособленість цих осіб, соціальну ізоляцію. Тому такі особи не за власним бажанням, а через латентні чи відверті дискримінаційні вияви можуть протягом тривалого часу бути безробітними, що призводить до поступової ресоціалізації. За таких обставин серед людей з інвалідністю, порівняно з рештою, вищим є рівень безробіття та бідності.

Тому цілком закономірно, що в сучасних умовах питання дотримання права осіб з інвалідністю на працю є актуальним і потребує належного забезпечення, а нагляд і контроль у цьому напрямі є необхідним інструментарієм для виявлення порушень законодавства у сфері працевлаштування та зайнятості, поновлення порушених прав, притягнення винних до відповідальності, формування обґрунтованих пропозицій щодо внесення змін чи прийняття нових нормативно-правових актів у цій сфері тощо.

Така діяльність має бути якісною і результативною, проте, зазначає В. Л. Костюк, однією з головних проблем організації робочих місць для осіб з інвалідністю, зокрема їх працевлаштування, є саме брак ефективного державного контролю та нагляду [108, с. 171]. Із цього приводу К. В. Пивоваров зауважує, що система контролю, наявна нині, засвідчує, що ефективна концепція державного контролю досі ще не сформована [152, с. 188–189].

З огляду на зазначене, доцільно проаналізувати систему суб'єктів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на працю, й окреслити особливості її функціонування.

За аналогією до системи, запропонованої в підрозділі 1.3, суб'єктів контролю та нагляду за дотриманням права осіб з інвалідністю на працю пропонуємо поділяти на: 1) органи загального (комплексного) контролю та нагляду – Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та судові органи; 2) органи профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду – Міністерство соціальної політики України (та його підконтрольний орган – Фонд соціального захисту інвалідів), Державна служба України з питань праці; 3) громадські організації.

У контексті тематики цього підрозділу вважаємо за доцільне акцентувати увагу саме на національних суб'єктах, оскільки їх діяльність ґрунтується на принципах і стандартах, які визначені міжнародною спільнотою та її органами.

Зважаючи на низку нормативно-правових актів [80; 193; 217; 220], можемо визначити, що предметом контрольно-наглядової діяльності таких суб'єктів є дотримання вимог законодавства про працю, охорону праці та зайнятість осіб з інвалідністю, зокрема щодо: забезпечення виконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю (система квотування); забезпечення створення спеціально обладнаних робочих місць і необхідних умов праці; реєстрації роботодавців у Фонді соціального захисту інвалідів та подання ними звітів до цього Фонду; антидискримінаційної діяльності тощо.

З-поміж видів контролю та нагляду у сфері забезпечення дотримання трудових прав загалом виокремлюють такі: попередній, або попереджувальний (його мета – перевірити законність і доцільність рішень роботодавця, не допустити прийняття незаконного рішення); поточний (він може бути попереднім, якщо відповідне рішення ще не прийнято, або подальшим, якщо рішення вже виконано); подальший (його метою є виявлення допущених порушень трудового законодавства й поновлення прав працівника) [117, с. 96].

До органів загального контролю та нагляду належать Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та судові органи. Тож розглянемо детальніше їхні повноваження в контексті окресленої тематики.

Верховна Рада України (передусім – її спеціальний інститут парламентського контролю – Уповноважений з прав людини) може бути дієвим інструментом щодо забезпечення дотримання трудових прав осіб з інвалідністю.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР, діяльність омбудсмена доповнює наявні засоби захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, не віднімає їх і не приводить до перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав та свобод [230]. За таких обставин, влучно зазначає І. В. Лагутіна, основні завдання Уповноваженого у сфері праці мають бути підпорядковані ідеї гармонічної взаємодії з іншими структурами для отримання позитивного результату щодо підтримки законності в трудових правовідносинах, а також для використання його ресурсів під час подолання прогалин функціонування інших механізмів захисту трудових прав працівників [116, с. 65]. Крім цього, він компенсує недоліки судових засобів захисту прав людини та відомчого контролю за адміністративними органами [94, с. 199].

З метою ефективного здійснення своїх повноважень за різними напрямками омбудсмен, відповідно до ст. 11 зазначеного Закону [230], має право призначати своїх представників, які мають делеговані повноваження стосовно здійснення парламентського контролю в конкретній сфері й наділені тими самими гарантіями забезпечення діяльності, що й Уповноважений. Так, забезпечення функціонування парламентського контролю за дотриманням соціально-економічних прав належить до завдань та обов'язків Представника Уповноваженого з питань дотримання соціально-економічних і гуманітарних прав.

Для здійснення контролю та нагляду щодо дотримання права осіб з інвалідністю на працю омбудсмен, відповідно до п. 4 ст. 13 і ст. 16 Закону, має

право безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях і перевіряти їх. Підстави для проведення перевірки є вичерпними: 1) звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; 2) звернення народних депутатів України; 3) власна ініціатива Уповноваженого [230].

Контрольно-наглядову функцію омбудсмен здійснює, зазвичай, на підставі скарг окремих громадян. Фактично основним методом його роботи є розслідування та перевірка скарг потерпілих. Однак контроль і нагляд Уповноваженого не можна зводити тільки до процесу вирішення скарг. Здебільшого омбудсмен використовує право розслідування без скарги з боку зацікавлених осіб [130, с. 62–63].

Право на звернення до Уповноваженого з року в рік використовує значна кількість осіб. До нього люди переважно звертаються вже з останньою надією – після того, як фактично заяви громадян розглядали органи влади, були оскаржені, але порушення прав людини так і не було усунуто [34]. У разі самостійного виявлення випадків порушення трудових прав осіб з інвалідністю Уповноважений може розпочати провадження за власною ініціативою, а після його завершення омбудсмен направляє відповідним органам акти реагування для вжиття ними необхідних заходів.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», актами реагування омбудсмена є конституційне подання та подання Уповноваженого, які О. В. Марцеляк умовно поділяє на нормативні (конституційні) та ненормативні [129, с. 30]. Ненормативні подання зумовлені необхідністю реагування на конкретну ситуацію чи порушення трудових прав осіб з інвалідністю, їх направляють конкретним підприємствам, установам, організаціям, їх посадовим особам з метою припинення таких порушень. Нормативні (конституційні) – це акт реагування, що спрямовують до Конституційного Суду України з метою вирішення питання про конституційність окремих законів і підзаконних нормативно-правових актів України.

Прикладом контрольно-наглядової діяльності омбудсмена є випадок, зазначений у щорічній доповіді 2017 року, коли під час здійснення моніторингу за дотриманням принципу недискримінації було встановлено, що серед 12 відкритих вакансій КП «Київський метрополітен» лише на п'яти з них можливе працевлаштування осіб з інвалідністю. Водночас з опису вакансій на сайті неможливо було встановити об'єктивні критерії, пов'язані з умовами чи характером праці, які виправдовували б встановлення таких обмежень. За наслідком реагування Уповноваженого ці оголошення про вакансії КП «Київський метрополітен» було узгоджено з вимогами антидискримінаційного законодавства [313, с. 99]. На жаль, це єдиний приклад реального реагування омбудсмена зі щорічної доповіді 2017 року на порушення трудових прав осіб з інвалідністю, хоча до Уповноваженого протягом року надійшло 1,5 тис. повідомлень про порушення трудових прав людини [313, с. 331], зрозуміло, що серед них чимало порушень трудових прав осіб з інвалідністю, проте вони не були відображені в доповіді. Тому вважаємо, що під час підготовки наступних щорічних доповідей Уповноважений та його секретаріат повинні надавати більш розгорнуті та повні звіти про стан дотримання й захисту прав осіб з інвалідністю, аби мати змогу об'єктивно оцінювати їх результативність та ефективність.

Однак очевидно, що не на всі виявлені чи ті, що стали відомі, порушення права осіб з інвалідністю на працю омбудсмен реагує виключно власними силами, адже доволі часто певні питання вирішують у взаємодії з іншими суб'єктами контролю та нагляду. Зокрема, Уповноважений систематично співпрацює з Державною службою України з питань праці та її територіальними органами.

Отже, контрольно-наглядова діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини загалом є позитивним явищем, однак ми вважаємо, що потенціал цього контролюючого органу належно не використовується, оскільки акти його реагування мають переважно рекомендаційний характер і не підкріплені можливістю реального впливу на суб'єктів, які порушили не лише трудові, а загалом права осіб з інвалідністю. З одного боку, така ситуація

відповідає моделі українського омбудсмена, який є додатковим елементом забезпечення прав людини, тому не наділений повноваженнями притягнення винних до відповідальності, а з іншого – не дає змоги бути дієвим засобом щодо дотримання прав осіб з інвалідністю (зокрема й на працю).

На відміну від Верховної Ради України, Президент та Кабінет Міністрів України у своїх структурах мають спеціалізованих омбудсменів – Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю та Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю відповідно.

Зазначені спеціалізовані омбудсмени здійснюють моніторинг додержання прав осіб з інвалідністю та можуть уживати в межах своєї компетенції заходів щодо усунення порушень цих прав і причин, що призвели до їх виникнення. Однак аналіз Указу Президента України «Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю» від 1 грудня 2014 року № 902/2014 та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю та внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 року № 5» від 21 лютого 2017 року № 125 дає підстави для висновку, що єдиний захід, який можуть використати спеціалізовані Уповноважені стосовно усунення порушень прав осіб з інвалідністю, є звернення до органів публічної адміністрації. Тобто, якщо спеціалізованому омбудсмену стало відомо про факт порушення права на працю людини з інвалідністю, він повинен про це повідомити орган, який уповноважений здійснювати державний контроль за додержанням законодавства про працю, зокрема Державну службу України з питань праці чи окремий територіальний підрозділ цієї служби [208; 231].

Отже, Уповноважений Президента та Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю є допоміжними суб'єктами в системі контрольно-наглядових органів України, оскільки здійснюють виключно моніторинг (спостереження, нагляд) за дотриманням трудових прав осіб з інвалідністю та не мають безпосередніх способів впливу на правопорушників. Стосовно цього слушною видається думка О. О. Майданник, згідно з якою спеціалізовані омбудсмени

мають бути одним з ефективних варіантів інституційного посилення захисту прав і свобод членів нашого суспільства, що найбільше потребують державної уваги [126, с. 15], зокрема й осіб з інвалідністю.

Окремі напрями контролю та нагляду щодо дотримання трудових прав громадян реалізують і місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, серед яких – дотримання законодавства про працю та зайнятість осіб з інвалідністю.

Нагляд і контроль, який здійснюють місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, є досить суттєвим, оскільки саме він найбільше наближений до об'єктів, що підлягають контролю, хоча й має менший обсяг. Такий контроль і нагляд проводять одночасно два суб'єкти, тому, влучно зазначає В.Д. Бакуменко, на місцях сформувалося «двовладдя» [15, с. 292], що навряд чи можна назвати позитивним явищем. Так, слушною видається думка В. М. Гаращука, який зазначає, що практика делегування повноважень себе не виправдала, адже більшість функцій органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дублюються цілком або частково та жодного результату, крім додаткової плутанини та непорозуміння між структурами, не забезпечує [42, с. 222]. Тому, на наше переконання, повноваження щодо нагляду та контролю мають бути цілком надані органам місцевого самоврядування, що узгоджено з положеннями реформи децентралізації, яку нині активно впроваджують. В арсеналі держави залишаться інші органи, які також здійснюватимуть контроль і нагляд за дотриманням прав осіб з інвалідністю в різних сферах на місцях, зокрема територіальні підрозділи Державної служби України з питань праці та Фонду соціального захисту інвалідів.

Місцевим державним адміністраціям законодавство надає контрольні повноваження як загалом, так і їх окремим структурним підрозділам (департаментам, управлінням, відділам). Такі структурні підрозділи в процесі повсякденної діяльності систематично здійснюють відомчий контроль, який поширюється на підпорядковані їм об'єкти відомчої належності [273, с. 99]. Так, управління з питань праці, що функціонують при департаментах соціального

захисту населення (назва може варіюватися), здійснює контроль на підвідомчій території за додержанням вимог нормативно-правових актів щодо охорони праці осіб з інвалідністю і не нижче за визначений державою мінімальний розмір оплати праці. Департамент соціального захисту населення підпорядковується голові місцевої державної адміністрації та є підзвітним і підконтрольним Міністерству соціальної політики України.

Органи місцевого самоврядування (виконавчі органи міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад) мають ширші повноваження, порівняно з місцевими державними адміністраціями. Ці органи в контексті заходів здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю осіб з інвалідністю вповноважені: 1) здійснювати контроль за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці осіб з інвалідністю; 2) здійснювати контроль за поданням відповідно до закону підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності відомостей про наявність вільних робочих місць (посад); 3) проводити перевірки на підприємствах, в установах та організаціях, що знаходяться в комунальній власності відповідної територіальної громади, та на підприємствах, в установах й організаціях, що не знаходяться в комунальній власності, а також фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади; 4) накладати в порядку, встановленому законодавством, штрафи за порушення законодавства про працю та зайнятість населення [215].

Контрольні повноваження органи місцевого самоврядування здійснюють відповідно до Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 295, та Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 року № 509, а загальні аспекти організації контрольно-наглядової діяльності висвітлено в листі Державної

служби України з питань праці до голів міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад від 22 червня 2017 року № 6827/1/4-ДП-17 і додаткових роз'ясненнях цієї служби щодо повноважень з питань контролю за додержанням законодавства про працю для голів міських рад міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад від 19 вересня 2017 року.

Згідно з основними положеннями зазначених вище нормативних актів, відповідним радам чи територіальним громадам рекомендовано:

1) створити новий або надати контрольні повноваження чинному виконавчому органу (структурному підрозділу, зокрема відділу з питань праці);

2) визначати склад і чисельність контрольного органу за пропорцією «1 інспектор праці на 20 тис. населення»;

3) встановити широкий спектр обов'язків інспекторів праці відповідно до запропонованого орієнтовного переліку;

4) передбачити для інспекторів праці з-поміж решти такі повноваження: безперешкодно, без попереднього повідомлення здійснювати інспекційні відвідування; проходити до будь-яких виробничих, службових, адміністративних приміщень об'єкта відвідування; ознайомлюватися з будь-якими книгами, реєстрами та документами, ведення яких передбачено законодавством про працю, тощо.

Крім цього, інспектори праці органів місцевого самоврядування здійснюють перевірки за додержанням законодавства про працю з виключних питань:

1) своєчасної та в повному обсязі оплати праці; 2) додержання мінімальних гарантій в оплаті праці; 3) оформлення трудових відносин [56]. На нашу думку, звуження компетенції органів місцевого самоврядування є вмотивованим, оскільки: по-перше, дає змогу мінімізувати дублювання функцій (одночасно діють територіальні органи Державної служби України з питань праці, які мають ширші повноваження); по-друге, прерогативу на інспектування повинні мати саме органи державної влади, адже головним обов'язком держави є утвердження та гарантування прав людини.

Також у сфері забезпечення дотримання трудових прав осіб з інвалідністю окреме місце посідає судовий контроль. Стосовно цього В. С. Скоромоха зазначає, що немає такої діяльності держави, яка не підлягала б судовому контролю [263, с. 7]. Особливість цього контролю полягає в тому, що його застосовують у випадку конкретного порушення прав осіб з інвалідністю на працю, тобто здійснюють під час судового провадження на загальних підставах, відповідно до Конституції України, Кодексу законів про працю, Цивільного процесуального кодексу та інших нормативно-правових актів.

Отже, органи загального (комплексного) контролю та нагляду за дотриманням права осіб з інвалідністю на працю є значущими суб'єктами, оскільки сприяють забезпеченню законності й дисципліни в цій галузі та відповідно до своїх можливостей виявляють допущені відхилення чи порушення реагують на них, а також взаємодіють з органами профільного контролю.

Органами профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду відповідно до окресленої вище системи є: Міністерство соціальної політики України, Фонд соціального захисту інвалідів, Державна служба України з питань праці. Тому розглянемо їх детальніше.

Базовим органом профільного контролю та нагляду є Міністерство соціальної політики України, яке відповідно до Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 423, є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення, а тому: 1) проводить моніторинг стану дотримання вимог трудового законодавства щодо захисту прав осіб з інвалідністю; 2) спрямовує, координує та контролює діяльність Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю; 3) контролює діяльність відповідних структурних підрозділів місцевих держадміністрацій (департаментів соціального захисту населення та управління з питань праці); 4) проводить перевірки діяльності Державної служби

України з питань праці та її територіальних підрозділів й інших центральних органів виконавчої влади [165].

Контрольні функції цього Міністерства не обмежуються однією галуззю, а передбачають право здійснювати контроль за виконанням усіма міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади законодавства про працю, зайнятість і соціальний захист населення та вносити їм пропозиції про припинення дії наказів, рішень із цих питань, якщо вони суперечать чинному законодавству, а в необхідних випадках вносити відповідним органам пропозиції щодо їх скасування [112, с. 121]. Тобто контрольно-наглядова діяльність Міністерства праці та соціальної політики України здебільшого зводиться до контролю за суб'єктами, які воно спрямовує та координує чи які підпорядковуються йому.

Так, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства праці та соціальної політики» від 3 вересня 1997 року № 966 [155], встановлено перелік підприємств, установ та організацій, що передані до сфери управління Міністерства, серед яких – Фонд соціального захисту інвалідів.

Відповідно до Положення про Фонд соціального захисту інвалідів, затвердженого наказом Міністерства соціальної політики України від 14 квітня 2011 року № 129 (у редакції наказу Міністерства соціальної політики України від 27 березня 2017 року № 477), Фонд – це неприбуткова бюджетна установа, правонаступник Фонду соціального захисту інвалідів як урядового органу, що забезпечує реалізацію заходів щодо зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, зокрема створення робочих місць шляхом спрямування, координування та контролю роботи його відділень з цих питань [168]. Тобто нині Фонд позбавлений повноважень щодо проведення перевірок за додержанням законодавства з питань зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, однак він є суб'єктом «пасивного контролю» чи нагляду, оскільки може аналізувати та перевіряти окремі факти, але не вповноважений застосовувати будь-які заходи впливу.

Відділення Фонду є його територіальними органами (їх функціонує 25), які реалізують на відповідних територіях заходи щодо зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, зокрема: 1) реєструють та обліковують роботодавців, які використовують працю осіб з інвалідністю; 2) приймають звіти за формою № 10-П «Про зайнятість і працевлаштування інвалідів»; 3) здійснюють збір та облік сум адміністративно-господарських санкцій і пені за невиконання роботодавцями нормативу робочих місць та обліковують заборгованість за ними; 4) здійснюють позовну роботу в судах різних інстанцій; 5) проводять внутрішній контроль за цільовим та ефективним використанням коштів, наданих роботодавцям на створення робочих місць для осіб з інвалідністю [168; 217; 225]. Фонд виконує функції виключно внутрішнього контролю, що має ієрархічний характер, оскільки цей контроль поширюється лише на безпосередньо підпорядковані об'єкти – його територіальні відділення.

У чинному національному законодавстві наявна прогалина, оскільки деякі підзаконні нормативно-правові акти не узгоджуються із законами України. Так, Порядок проведення перевірки підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що використовують найману працю, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 70 [179], і Порядок нарахування пені та її сплати, затверджений наказом Міністерства соціальної політики України від 15 травня 2007 року № 223 [177], не відповідають змісту ст. 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», оскільки зазначені положення визначають Фонд та його територіальні відділення як органи контролю за виконанням нормативу робочих місць, а ст. 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» таким органом визначає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення.

Водночас згадуваний Порядок нарахування пені та її сплати визначає територіальні відділення Фонду як органи контролю за нарахуванням пені та її сплати, а ст. 19, 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з

інвалідністю в Україні» взагалі не визначають орган, що має забезпечувати контроль за нарахуванням і сплатою сум адміністративно-господарських санкцій та пені.

Тому, зважаючи на те, що підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати законам України, на підставі яких або відповідно до яких їх приймають, і з метою уникнення додаткової плутанини вважаємо за доцільне:

1) внести зміни до Порядку проведення перевірки підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що використовують найману працю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 70:

– у п. 1. слова «відділеннями Фонду соціального захисту інвалідів (далі – відділення Фонду)» замінити на «управліннями Державної служби України з питань праці (далі – управління Держпраці)»;

– далі за текстом слова «відділення Фонду» замінити на «управління Держпраці»;

2) визначити Державну службу України з питань праці та її територіальні органи суб'єктами контролю за нарахуванням і сплатою сум адміністративно-господарських санкцій та пені;

3) відповідно внести зміни до ст. 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ і доповнити після п'ятого абзацу новою частиною такого змісту:

*«Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, з метою контролю за розрахунком і сплатою роботодавцями сум адміністративно-господарських санкцій та пені, передбачених цією статтею, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, здійснює перевірки підприємств, установ, організацій, зокрема фізичних осіб, які використовують найману працю».*

Отже, Фонд соціального захисту інвалідів у системі суб'єктів контролю та нагляду за дотриманням прав осіб з інвалідністю є профільним органом, але одночасно й субсидіарним, адже він передусім виконує функцію фонду, тобто

акумулює значний обсяг інформації щодо: роботодавців, які використовують працю осіб з інвалідністю; їхніх звітів; збирання й обліку сум адміністративно-господарських санкцій і пені. Цей орган чи його територіальні відділення здійснюють моніторинг з питань, що належать до їх компетенції, а у випадках виявлення порушень – повідомляють про це органи Державної служби України з питань праці.

Державна служба України з питань праці – центральний орган виконавчої влади, одним із завдань якого є здійснення державного нагляду та контролю за додержанням роботодавцями законодавства про зайнятість і працевлаштування осіб з інвалідністю, охорону й умови їх праці, а також щодо: 1) реєстрації у Фонді; 2) подання звітів № 10-ПІ «Про зайнятість і працевлаштування інвалідів»; 3) виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю [203; 217].

Ця служба утворена Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442 внаслідок реорганізації шляхом злиття Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки та Державної інспекції з питань праці, а також передання Державною санітарно-епідеміологічною службою функцій з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників.

Правовим підґрунтям діяльності Державної служби України з питань праці щодо державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю і зайнятість осіб з інвалідністю є:

- Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII;
- Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-XII;
- Закон України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII;
- Закон України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року № 5067-VI;

– Положення про Державну службу України з питань праці, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року № 96;

– Положення про Державну інспекцію України з питань праці, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 386/2011 (яке не втратило чинності, оскільки розпорядженням Кабінету Міністрів України «Питання Державної служби з питань праці» від 16 вересня 2015 року № 929-р функції та повноваження Державної інспекції з питань праці покладено на Державну службу з питань праці);

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 26 квітня 2017 року № 295, яка затверджує Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю та Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю;

– Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 року № 509, тощо.

Особливість аналізованої служби, як і більшості сучасних служб України, полягає в тому, що діяльності цього органу притаманна дуалістичність, тобто подвійна спрямованість щодо надання адміністративних послуг та здійснення інспектування. Загалом влучно зазначає В. Л. Федоренко, що така позиція відповідає поширеному в Європі концепту «сервісної держави» [296, с. 87], узгоджується з людиноцентристською концепцією сучасного адміністративного права, однак за таких обставин виникає інституційний конфлікт інтересів, що є вагомим корупційним чинником [247, с. 211].

Так, А. П. Хряпинський [302, с. 56] заперечує думку щодо виникнення інституційного конфлікту, не цілком коректно посилаючись на О. А. Банчука, який зазначає, що адміністративний орган під час надання адміністративних послуг здійснює певні «контрольні повноваження» у вигляді перевірки комплексності поданих документів, правильності їх оформлення, відповідності

закону та фактичним обставинам. Проте ці повноваження спрямовані виключно на прийняття законного й об'єктивного адміністративного рішення [236, с. 17]. Ця думка є вилученою з контексту, оскільки О. А. Банчук факт нерозрізнення інспекційної діяльності й надання адміністративних послуг виокремлює як основну проблему контролю та нагляду в Україні, стверджуючи, що зазначені види адміністративної діяльності принципово різняться, їх не можуть виконувати одні й ті самі представники одного відомства [236, с. 15–18].

Стосовно окресленого питання В. М. Гаращук у дисертаційному дослідженні обґрунтовує власну позицію, згідно з якою контролюючими органами слід називати всі державні інспекції та служби, інші органи, які мають право втручатися в оперативну діяльність підконтрольної структури та самостійно притягувати винних до правової відповідальності [42, с. 12]. Така позиція висловлена виключно в теоретичній площині та стосується лише внутрішнього контролю.

Контроль і нагляд, який проводять щодо безпосередньо не підконтрольних об'єктів, на нашу думку, передавати службам недоцільно щонайменше з причини невідповідності теоретичним засадам, відповідно до яких основним завданням державних служб є надання адміністративних послуг, а державних інспекцій – здійснення нагляду та контролю від імені держави. Проте законодавець вирішив це питання інакше, зокрема, ст. 16, 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI визначають, що центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства та інспекції, а основними їх завданнями є надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності. У ч. 2 ст. 17 зазначеного Закону закріплено, що центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька завдань [234]. Отже, статус органу визначається відповідно до головних функцій. Така позиція законодавця узгоджена з ідеєю оптимізації органів державної влади, водночас, створює суттєві корупційні ризики.

Порівняльний аналіз дає підстави стверджувати, що у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю на працю Державна служба України з питань праці як суб'єкт контрольно-наглядової діяльності має найсуттєвіші інспекційні повноваження, а тому об'єктивно її функціонування має бути ефективним і результативним.

Упродовж січня–жовтня 2017 року інспектори Державної служби України з питань праці провели 3902 перевірки з питань зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю, під час яких порушення було виявлено в 996 роботодавців, зокрема в 463 бюджетних організаціях. Найбільша кількість порушень – це невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю – 565, або 47 % від загальної кількості порушень. На виконання приписів інспекторів 136 роботодавців зареєструвалися у відділеннях Фонду, 302 роботодавці подали звіти про зайнятість і працевлаштування осіб з інвалідністю, 276 роботодавців виконали норматив робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, працевлаштовано 172 особи з інвалідністю [50].

Однак результати аудиту Рахункової палати [72, с. 22] засвідчують, що загальна кількість роботодавців, які зареєстровані у відділеннях Фонду на початку 2017 року становила 113 754, з них 69 657 виконали нормативи робочих місць (відповідно 44 097 не виконали); також до зазначених показників умовно варто додати й ті, що є невідомими, – невизначену кількість роботодавців, які ухиляються від реєстрації у Фонді. За таких умов можемо констатувати факт систематичного неякісного інспектування органами Державної служби України з питань праці, адже з 44 тис. наявних невиконань нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю виявлено лише 565.

На нашу думку, окреслена вище ситуація зумовлена декількома причинами:

1) досить низький рівень взаємодії з іншими органами, які можуть мати певний обсяг інформації стосовно порушень законодавства у сфері забезпечення трудових прав осіб з інвалідністю. Водночас органи Державної служби України з питань праці навіть за наявності конкретних звернень відділень Фонду про

перевірки окремих підприємств їх не здійснюють. Так, 2016 року Дніпропетровське відділення Фонду двічі безрезультатно зверталось до управління праці з проханням перевірити факти невиконання нормативу ТОВ «Компанія “Смайл-Сервіс”» і ПНВП «Магніта» [72, с. 19]. Схожу тенденцію виявив й Уповноважений Верховної Ради з прав людини у своїй доповіді, зазначаючи, що в межах кожного провадження, яке стосується порушення трудових прав працівників (зокрема осіб з інвалідністю, що працюють), Уповноважений звертається до органів Державної служби України з питань праці для здійснення перевірки підприємств-порушників, проте, на жаль, не кожне таке звернення та вжиті цим органом заходи приводять до поновлення порушених трудових прав працівників [313, с. 334]. Отже, Державна служба України з питань праці порушує норми власного ж Положення, адже в цьому Положенні, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року № 96, у п. 8 чітко визначено, що ця служба під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими й іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями [203];

2) неналежний рівень спрямування та координації з боку Міністерства праці та соціальної політики (стосовно керівництва Державною службою України з питань праці) та керівництва служби (стосовно підпорядкованих структур);

3) недостатній рівень професійної підготовки інспекторів праці. Так, слушною видається думка В. М. Горшеньова та І. Б. Шахова, які зазначають, що рівень професійної підготовки контролера повинен бути максимально високим. Суб'єкт здійснення контролю зобов'язаний мати вищий професійний рівень, ніж підконтрольний суб'єкт, оскільки будь-яка професійне упущення контрольної

діяльності негативно позначається на її ефективності та кінцевому результаті [107, с. 101];

4) несформованість мотивації та зацікавленості інспекторів праці, зокрема через низький рівень заробітної плати, тощо.

Для усунення зазначених причин вважаємо за необхідне:

1) закріпити обов'язок постійної взаємодії між органами публічної адміністрації, які виявляють порушення трудових прав осіб з інвалідністю, однак не вповноважені самостійно перевіряти роботодавців і притягувати їх до відповідальності (пасивний контроль та нагляд), та органами, які вповноважені перевіряти роботодавців і притягувати їх до відповідальності (активний контроль та нагляд). Посадові особи, які здійснюють пасивний контроль і нагляд, у випадках виявлення порушень мають обов'язково повідомляти про це органи та посадових осіб активного контролю й нагляду, а інакше їхні дії варто кваліфікувати як «невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків» та притягувати до дисциплінарної відповідальності. Аналогічну санкцію слід застосовувати і до інспекторів праці органів місцевого самоврядування та Державної служби України з питань праці, якщо вони не взаємодіють з іншими органами або не реагують на їхні повідомлення;

2) зважаючи на те, що Державну службу України з питань праці спрямовує і координує Кабінет Міністрів України через Міністра соціальної політики, вважаємо за доцільне запропонувати акцентувати увагу на питаннях внутрішніх відносин, запровадивши систематичне стимулювання інспекційної діяльності Державної служби України з питань праці та її управлінь, зокрема шляхом доручень, окремих завдань, а також проводити круглі столи та конференції з метою виявлення актуальних проблем і шляхів їх розв'язання;

3) підвищувати рівень професійної підготовки шляхом періодичних семінарів і тренінгів, курсів підвищення кваліфікації, а також заохочення до самоосвіти;

4) встановити заробітну плату інспекторам праці на рівні, який об'єктивно буде мотивувати до належного виконання їхніх обов'язків.

Вагоме значення контролю за виконанням нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю, пов'язано з тим, що саме практика квотування робочих місць є головним заходом сприяння зайнятості осіб з інвалідністю. У разі невиконання роботодавцями встановленого нормативу порушуються трудові права осіб з інвалідністю. Проте квотування може відігравати й негативну роль. Так, О. М. Ярошенко зазначає, що працевлаштовані за рахунок квоти особи з інвалідністю зазнають на робочих місцях різноманітних форм дискримінації, аж до відвертих знущань, докорів і приниження. Показовою є ситуація, коли підприємці, приймаючи осіб з інвалідністю за рахунок квоти, виплачують їм заробітну плату в мінімальному розмірі та фактично не допускають їх до роботи, не забезпечуючи ні професійної, ні соціальної, ні психологічної реабілітації [316, с. 100]. На нашу думку, це вияви «хворобливості» та недосконалості нашого суспільства, а не системи квотування, яка насправді поряд з антидискримінаційним законодавством є найдієвішим способом забезпечення створення робочих місць для осіб з інвалідністю.

Подвійним порушенням трудового законодавства є використання незадекларованої праці осіб з інвалідністю. Роботодавці не бажають створювати спеціальні умови для осіб з інвалідністю та можуть нехтувати рекомендаціями медико-соціальної експертної комісії. Ми поділяємо думку О. В. Бабака та І. В. Гладко стосовно того, що система державної соціальної підтримки осіб з інвалідністю має передусім передбачати створення умов легальної зайнятості з гідною оплатою, можливості отримання послуг у доборі роботи, допомоги з безробіття [38, с. 5]. Тому система забезпечення трудових прав осіб з інвалідністю має функціонувати як ефективний механізм і мінімізувати негативні вияви.

Органи Державної служби України з питань праці вповноваженні перевіряти роботодавців, у яких за основним місцем роботи працює вісім і більше осіб, на предмет реєстрації у відповідних відділеннях Фонду за місцезнаходженням і щорічного звітування цим відділенням за формою № 10-ПІ про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю. Так, значна кількість роботодавців ігнорують ці вимоги та не реєструються у Фонді, не звітують за

аналізованим напрямом. Із 113 754 зареєстрованих у Фонді роботодавців станом на початок 2017 року звіти подали 73 % (83 021) [72, с. 22]. Основна причина таких нехтувань, на нашу думку, полягає в досить м'якій санкції, що передбачена за це порушення. Зокрема, ч. 3–4 ст. 188<sup>1</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення за неподання до Фонду соціального захисту інвалідів звіту про зайнятість і працевлаштування осіб з інвалідністю передбачає накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що об'єктивно не є дієвим дисциплінарним чи превентивним засобом. Також стаття не передбачає відповідальності за недодержання порядку реєстрації та порушення строку подання звітів.

Тому пропонуємо ч. 3 ст. 188<sup>1</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення викласти в такій редакції:

*«Невиконання посадовою особою, яка користується правом приймати на роботу і звільняти з роботи, фізичною особою, яка використовує найману працю, нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, неподання Фонду соціального захисту інвалідів звіту про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю або порушення строку подання такого звіту чи порядку реєстрації підприємств, установ, організацій і фізичних осіб, що використовують найману працю, – тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».*

Важливим напрямом діяльності органів Державної служби України з питань праці є здійснення контролю за дотриманням законодавства про охорону праці осіб з інвалідністю. Так, закони України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року № 2694-ХІІ (ст. 12) та «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ (ст. 18) закріплюють обов'язок роботодавців, які використовують працю осіб з інвалідністю, створювати для них спеціальні робочі місця й умови праці відповідно до рекомендацій медико-соціальної експертної комісії та індивідуальних програм реабілітації, уживати додаткових заходів з безпеки праці, які відповідають специфічним особливостям цієї категорії працівників [220]. На нашу думку,

перевірка та атестація робочих місць осіб з інвалідністю мають бути обов'язковим предметом будь-якого інспектування, однак Порядок проведення перевірки підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що використовують найману працю, містить лише чотири пункти предмета перевірок. Також інспектори Державної служби України з питань праці мають фіксувати та запобігати виявам дискримінації за ознакою інвалідності на робочих місцях.

З огляду на зазначене, пропонуємо п. 2 («Предметом проведення перевірки є...») Порядку проведення перевірки підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що використовують найману працю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 70, доповнити підпунктами 5 та 6 такого змісту:

*«– атестація робочих місць осіб з інвалідністю, їх відповідність рекомендаціям МСЕК та індивідуальним програмам реабілітації;*

*– дискримінаційні вияви за ознакою інвалідності на робочих місцях».*

Інспектори Державної служби України з питань праці в межах перевірок здійснюють, окрім окреслених напрямів, інший – загальний контроль за дотриманням загалом законодавства про працю та зайнятість населення, з метою дотримання права громадян на працю, а контроль і нагляд за додержанням трудових прав осіб з інвалідністю, на нашу думку, умовно можна віднести до спеціалізованого інспектування, оскільки йдеться саме про окрему соціально незахищену верству населення.

Доречною видається пропозиція запровадити в структурі Державної служби України з питань праці та її управлінні посаду спеціалізованого інспектора праці з питань дотримання прав осіб з інвалідністю, який матиме такий самий обсяг прав та обов'язків, як і решта інспекторів праці, однак буде зорієнтований на окрему категорію населення, що дасть змогу цілеспрямовано забезпечувати дотримання трудових прав осіб з інвалідністю. Кількість спеціалізованих інспекторів, на нашу думку, слід обчислювати за пропорцією «1 посада на 80–100 тис. населення».

Отже, Державна служба України з питань праці, безумовно, є надважливим суб'єктом контролю та нагляду, який повинен функціонувати як безперервний

механізм, що запобігає, виявляє та припиняє порушення прав осіб з інвалідністю. Попри це, наявна низка проблем у діяльності цього органу, що стоїть на заваді повноцінного виконання ним завдань і реалізації прав. Тому пріоритетною метою держави має стати, поряд з іншими, підвищення ефективності системи інспекції праці та забезпечення дотримання трудового законодавства.

Розглядаючи суб'єктів контролю та нагляду за дотриманням права осіб з інвалідністю на працю, доцільно зазначити і про контроль, який здійснює громадянське суспільство. Із цього приводу Ю. В. Кочетков зауважує, що оскільки згідно з Конституцією України носієм влади в Україні є народ, то він може виконувати контрольні функції та здійснювати контроль за державою та її інститутами [110, с. 95]. Ідеться про громадський контроль щодо системи органів державної влади, однак він може стосуватися і приватного сектору.

На думку Є. Ю. Соболя, громадські організації утворюють окремий так званий третій сектор, вони покликані відігравати певну роль у реалізації соціальної програми держави стосовно осіб з інвалідністю. Зазначені організації створюють основу громадянського суспільства, стаючи вирішальним стабілізаційним фактором, гарантом демократичного шляху розвитку та дотримання міжнародних і національних стандартів реалізації, захисту прав, свобод осіб з інвалідністю [270, с. 131]. Громадські об'єднання осіб з інвалідністю реально обстоюють потреби, інтереси, пріоритети та цінності своїх членів.

Громадські організації виконують делеговані їм державою соціальні функції, зокрема щодо соціального захисту населення, а тому є особливими суб'єктами управлінських відносин [61, с. 2]. Це незалежні, добровільні недержавні структури, які можуть позитивно позначатися на забезпеченні трудових прав осіб з інвалідністю, адже громадські організації інвалідів здійснюють громадський контроль за дотриманням прав осіб з інвалідністю, представництво інтересів і захист прав цих осіб [291, с. 21].

Отже, специфіка громадського контролю щодо дотримання прав осіб з інвалідністю полягає в тому, що: 1) його виконує спеціальний суб'єкт – громадські організації осіб з інвалідністю; 2) цей контроль спрямований на захист

трудових прав та інтересів осіб з інвалідністю; 3) його здійснюють шляхом моніторингу; 4) формою його реагування можуть бути скарги, заяви, пропозиції, звернення до керівників підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб; 5) такий контроль не спричиняє настання негативних наслідків для правопорушників.

Узагальнюючи викладений матеріал, доходимо висновку, що *контрольно-наглядова діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на працю – це особливий вид діяльності (сукупність активних і пасивних дій) системи вповноважених і компетентних органів державної влади й місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також громадських організацій осіб з інвалідністю, що здійснюють шляхом планових і позапланових перевірок, з метою профілактики, виявлення та усунення порушень трудового законодавства на підприємствах, установах, організаціях та у фізичних осіб, що використовують найману працю осіб з інвалідністю, зокрема щодо: недотримання трудових прав осіб з інвалідністю загалом; дискримінаційних виявів; незабезпечення створення спеціально обладнаних робочих місць і необхідних умов праці; невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю (системи квотування); nereєстрування у Фонді соціального захисту інвалідів та неподання звітів про зайнятість і працевлаштування інвалідів до цього фонду, за результатом яких правопорушників притягують до відповідальності.*

### **2.3. Контрольно-наглядова діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури**

Особи з інвалідністю мають однакові з іншими людьми права щодо безперешкодного доступу до соціальної інфраструктури. Насамперед це забезпечують рівністю громадян у державі загалом, створюючи умови для соціалізації осіб з інвалідністю. Водночас моніторинг понад 7500 об'єктів суспільних і державних установ, проведений у 17 обласних центрах України,

засвідчив, що з них для інвалідів: 26 % – доступні, 17 % – частково доступні, 57 % – недоступні [22]. Зазначене підтверджує неможливість реалізації особами з інвалідністю права на безперешкодний доступ до соціальної інфраструктури.

У зв'язку з тим, що особи з інвалідністю через вади не мають змоги нарівні з іншими людьми повноцінно реалізувати свої права, держава своїми діями повинна забезпечувати їм дотримання цих прав, а також свобод і законних інтересів. Поштовхом для запровадження на загальнодержавному рівні норм і стандартів, які враховують особливості зазначеної категорії осіб, стала ратифікація Конвенції про права осіб з інвалідністю 16 грудня 2009 року, після набрання чинності якої було прийнято низку нових і внесено зміни до наявних нормативно-правових актів. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 року № 706 було затверджено Державну цільову програму «Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю» на період до 2020 року, одним із завдань якої є створення для осіб з інвалідністю безперешкодного доступу до об'єктів громадського та цивільного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, транспорту, інформації та зв'язку [51]. Тобто на території України протягом 2012–2020 років соціальна інфраструктура (зокрема заклади освіти, праці, медицини, правоохоронні органи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, музеї, театри, бібліотеки, спорткомплекси, аптеки тощо, а також усі види транспорту (автомобільного, залізничного, морського, повітряного) тощо) повинна бути обладнана та побудована так, щоб особи з інвалідністю незалежно від фізіологічних (опорно-рухових, слухових, зорових) і психічних розладів мали змогу безперешкодно та без сторонньої допомоги користуватися нею.

На законодавчому рівні питання доступності інфраструктури для осіб з інвалідністю врегульоване Законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ, у ст. 26 визначено, що підприємства, установи й організації зобов'язані створювати умови для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю (серед яких особи з інвалідністю, які використовують засоби пересування та собак-поводирів) до

об'єктів фізичного оточення [217]. Зазначене формулювання, на нашу думку, є застарілим і потребує нової редакції з декількох причин: по-перше, зі змісту зазначеної норми помилково можна дійти висновку, що обов'язок створення особливих умов для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю покладено лише на підприємства, установи й організації, що є не цілком правильним, адже головним суб'єктом залишається держава як основний гарант прав та свобод людини і громадянина (зокрема й осіб з інвалідністю); крім того, не визначено, до яких форм власності належать зазначені підприємства, установи та організації – державної, комунальної або приватної, що в практичній діяльності може призвести до ігнорування цієї норми підприємствами, установами або організаціями приватної форми власності через брак прямої вказівки на них у законі. По-друге, термін «особа з інвалідністю» доцільно замінити на «особа з обмеженими можливостями», акцентуючи увагу не на вадах і розладах, а на неможливості виконання цією особою певних дій без спеціальних пристроїв чи засобів або допомоги інших осіб. По-третє, з позицій функціонального підходу уточнення «зокрема осіб з інвалідністю, які використовують засоби пересування та собак-поводирів» необхідно замінити на «опорно-руховими, слуховими, зоровими обмеженими можливостями». По-четверте, нині в законодавчій базі та науковій літературі не вживають словосполучення «об'єкти фізичного оточення», тому замість нього варто використати «об'єкти громадського призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу».

Отже, ч. 1 ст. 26 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ пропонуємо викласти в такій редакції:

*«Держава в особі вповноважених органів, а також підприємства, установи й організації всіх форм власності зобов'язані створювати умови для безперешкодного доступу осіб з обмеженими можливостями (опорно-руховими, слуховими, зоровими тощо) до об'єктів громадського призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу».*

Держава є висхідним суб'єктом, який не лише повинен створювати відповідні умови, а й усебічно сприяти забезпеченню прав осіб з інвалідністю шляхом прийняття нормативно-правової бази, розроблення відповідних програм і планів дій, виділення субвенцій на забезпечення прав осіб з інвалідністю в конкретних сферах суспільного життя, а також здійснювати контроль за дотриманням прав та свобод осіб з інвалідністю. Інші суб'єкти, згідно з нормами законодавства, безпосередньо реалізують державну політику щодо створення умов для безперешкодного доступу особам з інвалідністю до соціальної інфраструктури.

Одним з аспектів доступності соціальної інфраструктури для осіб з інвалідністю є доступність споруд, будинків та інших приміщень. Нині сформована досить потужна нормативно-правова основа щодо врегулювання правил, нормативів і стандартів відповідно до потреб осіб з інвалідністю, однак визначальними серед них є закони України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI [227], «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 року № 687-XIV [184], «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР [187], «Про будівельні норми» від 5 листопада 2009 року № 1704-VI [185].

Узагальнюючи норми цих законів, слід зазначити, що всі вони в певних аспектах визначають, що держава, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи під час здійснення планування або забудови будь-якого соціально призначеного об'єкта повинні враховувати умови безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

Крім того, ст. 27 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-XII регламентує: «планування і забудова населених пунктів, формування мікрорайонів, проектування, будівництво і реконструкція об'єктів фізичного оточення без пристосування для використання особами з інвалідністю не допускаються» [217].

Хоча зазначена норма не є бланкетною, однак зі змісту випливає обов'язок звернення суб'єктами, які мають намір здійснювати планування або забудову населених пунктів, формування мікрорайонів, проектування, будівництво і реконструкцію будівель, споруд тощо, до державних стандартів, а саме – державних будівельних норм, які закріплюють вимоги до земельних ділянок, будівель і споруд (що охоплюють прилеглу територію, входи і виходи, сходи і пандуси, ліфти, підйомники, внутрішнє обладнання тощо), з огляду на потреби осіб з інвалідністю.

Проаналізувавши чинні державні будівельні норми, можна стверджувати, що нині діє значний масив правил і норм щодо створення умов для безперешкодного середовища під час планування або забудови об'єктів соціальної інфраструктури. З метою впорядкування та систематизації державних будівельних норм, які забезпечують доступність соціальної інфраструктури, пропонуємо об'єднати їх у дві групи. До першої групи належать норми, які регламентують вимоги до будівництва споруд і будівель та прилеглих до них територій, а також об'єкти громадського призначення і благоустрою (будівельна інфраструктура), до другої – які визначають вимоги до транспортної інфраструктури та дорожнього сервісу (транспортна інфраструктура).

До державних будівельних норм будівельної інфраструктури належать: ДБН 360-92\*\* «Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень», ДБН В.2.2-10-2001 «Заклади охорони здоров'я», ДБН В.2.2-13-2003 «Спортивні та фізкультурно-оздоровчі споруди», ДБН В.2.2-15-2005 «Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення», ДБН В.2.2-16-2005 «Культурно-видовищні та дозвілєві заклади», ДБН В.2.2-17:2006 «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення», ДБН В.2.2-18-2007 «Будинки і споруди. Заклади соціального захисту населення», ДБН А.1.1-1:2009 «Система нормування та стандартизації у будівництві. Основні положення», ДБН В.2.2-9-2009 «Громадські будинки та споруди. Основні положення», ДБН В.2.2-23-2009 «Підприємства торгівлі», ДБН В.2.2-24-2009 «Проектування висотних житлових і громадських будинків», ДБН В.2.2-25-2009 «Підприємства харчування (заклади

ресторанного господарства)», ДБН В.2.2-28-2010 «Будинки адміністративного та побутового призначення», ДБН В.2.2-26-2010 «Суди», ДБН Б.2.2-5:2011 «Благоустрій територій», ДБН Б.1.1-14-2012 «Склад та зміст детального плану території», ДБН Б.1.1-15-2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту», ДСТУ-Н Б В.2.2-31:2011 «Настанова з облаштування будинків і споруд цивільного призначення елементами доступності для осіб з вадами зору та слуху», ДСТУ ISO 9386-1:2005 «Приводні підймальні платформи для осіб з обмеженими фізичними можливостями. Правила безпеки, розміри та функціонування. Частина 1. Вертикальні підймальні платформи», ДСТУ ISO 9386-2:2005 «Приводні підймальні платформи для осіб з обмеженими фізичними можливостями. Правила безпеки, розміри та функціонування. Частина 2. Приводні сходові підйомники для пересування по нахиленій площині користувачів, що сидять, стоять та перебувають в інвалідних колясках».

Серед норм транспортної інфраструктури слід виокремити ДБН В.2.3-5-2001 «Вулиці та дороги населених пунктів», ДБН В.2.3-15-2007 «Автостоянки і гаражі для легкових автомобілів», ДБН В.2.3-19-2008 «Залізничі колії 1520 мм. Норми проектування», ДБН В.2.3-7-2010 «Метрополітени» [125].

Такі державні будівельні норми, які мають ураховувати інтереси осіб з інвалідністю та інших осіб з обмеженими можливостями, не містять відповідних норм, що є негативним виявом з позиції доступності соціальної інфраструктури для осіб з інвалідністю. До таких норм, зокрема, належать: ДБН В.2.2-3-97 «Будинки та споруди навчальних закладів», ДБН В.2.2-4-97 «Будинки та споруди дошкільних навчальних закладів», ДБН В.2.2-11-2002 «Підприємства побутового обслуговування. Основні положення», ДБН В.2.3-18-2007 «Трамвайні та троллейбусні лінії. Загальні вимоги до проектування». Аналізуючи положення зазначених норм, можна дійти висновку, що вони не забезпечують безперешкодний доступ осіб з інвалідністю до окремих об'єктів соціальної інфраструктури.

У контексті доступності освітнього середовища державні будівельні норми не передбачають дотримання безперешкодного доступу до будівель навчальних

закладів (зокрема прилеглих територій) під час планування, проектування та будівництва навчальних закладів для осіб з інвалідністю. Водночас ліцензійні й акредитаційні умови передбачають зобов'язання створити умови для безперешкодного освітнього середовища для осіб з інвалідністю. На практиці це означає: на етапі планування, проектування та будівництва питання щодо доступності осіб з інвалідністю до відповідної соціальної інфраструктури ігнорують, однак під час отримання ліцензії на здійснення освітньої діяльності навчальний заклад повинен забезпечити доступність навчального закладу, що не завжди вдається максимально якісно. Саме тому вважаємо за доцільне внести відповідні зміни до ДБН В.2.2-3-97«Будинки та споруди навчальних закладів»; В.2.2-4-97«Будинки та споруди дошкільних навчальних закладів»; В.2.2-11-2002 «Підприємства побутового обслуговування. Основні положення» з метою створення умов для безперешкодного доступу вже на перших етапах будівництва окремих об'єктів соціальної інфраструктури.

Однак лише закріплення на законодавчому рівні умов і правил не є розв'язанням проблеми доступності, необхідно реалізувати зазначені норми та здійснювати ефективний контроль та нагляд за цією реалізацією з боку органів державної влади. Тому в Україні функціонує система державних органів, які наділені контрольно-наглядовими повноваженнями у сфері будівельної діяльності. Систему органів загальної компетенції, а також їх місце в контрольно-наглядовій діяльності за дотриманням прав осіб з інвалідністю розглянуто в підрозділі 1.3, тому слід акцентувати увагу на спеціалізованих (профільних) суб'єктах, уповноважених здійснювати контрольні функції щодо дотримання права осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури. До них належать: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство інфраструктури України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна архітектурно-будівельна інспекція та органи державного архітектурно-будівельного контролю.

Розглянемо систему повноважень спеціалізованих органів, які вповноважені здійснювати контрольно-наглядові функції щодо забезпечення безперешкодного

доступу до соціальної інфраструктури осіб з інвалідністю, за двома векторами: перший – це контроль і нагляд за дотриманням норм законодавства щодо створення безбар'єрного середовища в будівельній інфраструктурі, другий – у транспортній інфраструктурі.

До першої групи суб'єктів належать:

1. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну житлову політику і політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства [207]. Це головний суб'єкт у системі контролюючих органів в архітектурно-будівельній сфері, адже саме він визначає зміст нормативно-правових актів контрольно-наглядового спрямування та контролює їх реалізацію органами виконавчої влади, які підконтрольні йому.

Зокрема, це міністерство в контексті досліджуваної тематики реалізує низку важливих повноважень з метою раціонального функціонування об'єктів громадського призначення, благоустрою, будівельної інфраструктури, створення умов для безперешкодного доступу до таких об'єктів особам з інвалідністю. Зокрема, до повноважень Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури можна віднести затвердження державних стандартів – державних будівельних норм, які встановлюють вимоги щодо проектування нових і реконструкцію, реставрацію, ремонт наявних об'єктів будівництва (будівель та приміщень) будь-якого призначення залежно від сфери дії кожного державного стандарту; затвердження наказів та інших нормативно-правових актів контрольно-наглядового спрямування в архітектурно-будівельній галузі; здійснення моніторингу на

загальнодержавному рівні за дотриманням вимог законодавства під час містобудівної діяльності.

2. Державна архітектурно-будівельна інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [200]. Це профільний контролюючий орган вузькоспеціалізованого спрямування, адже безпосередньо здійснює державний контроль і нагляд за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів та правил тощо шляхом проведення планових, позапланових, документальних і камеральних перевірок.

Аналізуючи контрольно-наглядові повноваження цього органу у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури, які визначені Положенням про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 року № 294 [200], можна дійти висновку, що це провідний суб'єкт, уповноважений здійснювати безпосередній контроль і нагляд у сфері містобудування. Основною формою реалізації контрольно-наглядових повноважень інспекції є перевірка, яка має декілька видів – планова, позапланова, повторна тощо. Метою будь-якої перевірки у сфері містобудування є відповідність будівельних робіт вимогам державних стандартів, а також технічним умовам та іншим документам, які є обов'язковими для врахування під час здійснення проектної, підготовчої будівничої діяльності (зокрема й під час закупівлі будівельних матеріалів).

У разі виявлення інспектором цього органу порушення норм законодавства складають протокол про вчинення правопорушення, а шляхом проведення позапланових перевірок контролюють усунення відповідних порушень.

3. Наступний суб'єкт – органи державного архітектурно-будівельного контролю, які утворені в межах процесу децентралізації та функціонують на

місях. Так, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» від 19 серпня 2015 року № 671, їх утворюють як структурні підрозділи Київської та Севастопольської міськдержадміністрації та як виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, вони вповноважені здійснювати державний архітектурно-будівельний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудування, а також будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектної документації щодо об'єктів, розташованих у межах відповідних населених пунктів [55], проводити відповідні планові та позапланові перевірки за дотриманням законодавства в зазначеній сфері. У своїй діяльності зазначені органи підконтрольні Державній архітектурно-будівельній інспекції та утворюються за територіальним принципом, тобто діяльність кожного органу поширюється на певну територію, у межах якої зазначений суб'єкт уповноважений здійснювати державний архітектурно-будівельний контроль.

Це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками й експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт. Такий контроль здійснюють на об'єктах будівництва в порядку проведення планових і позапланових перевірок за територіальним принципом [227]. Тому органи державного архітектурно-будівельного контролю є низхідними в ієрархічній системі суб'єктів контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення безперешкодного доступу осіб з інвалідністю до будівель, споруд і прилеглої до них території.

Із цього приводу поділяємо позицію А. П. Хряпинського, який контрольно-наглядовою діяльністю у сфері містобудування вважає сукупність юридично визначених процедур, здійснюваних системою суб'єктів щодо перевірки відповідності фактичного стану впорядкованості суспільних відносин за участю не підпорядкованих суб'єктів господарювання правовим розпорядженням і

вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, державних стандартів і правил, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих та будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції, встановлення фактів правопорушень та вжиття заходів корегування з метою запобігання або уникнення ризиків публічним та приватним інтересам у зазначеній сфері [302, с. 88]. Це визначення є детальним, ґрунтовним, воно висвітлює кожен з аспектів здійснення контролю та нагляду у сфері містобудування, тому пропонуємо застосування цього терміна не лише у сфері містобудування, а у сфері соціальної інфраструктури загалом.

До групи суб'єктів, уповноважених здійснювати контроль і нагляд за дотриманням норм законодавства щодо створення безбар'єрного середовища в транспортній інфраструктурі, належать:

1. Міністерство інфраструктури України. Воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного, залізничного, морського й річкового транспорту, надання послуг поштової зв'язку, а також державного контролю та нагляду за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському і річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства) [204]. Це головний контролюючий орган щодо дотримання права осіб з інвалідністю на доступ до транспортної інфраструктури, адже саме він здійснює державний контроль і нагляд за додержанням вимог законодавства, державних норм і стандартів на всіх видах транспорту (зокрема залізничному, автомобільному, міському електричному, морському та річковому).

У межах окресленого напрямку дослідження слід визначити коло повноважень цього міністерства у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на доступ до транспортної інфраструктури. Так, одним із завдань його діяльності є здійснення державного контролю та нагляду за безпекою у сфері транспортної інфраструктури. З метою реалізації цього завдання Міністерство інфраструктури

України наділено широкою компетенцією. Зокрема, воно вповноважене затверджувати будівельні стандарти та норми щодо транспортної інфраструктури та здійснювати контроль за дотриманням цих норм; затверджувати порядки здійснення державної контрольно-наглядової діяльності за дотриманням вимог законодавства на різних видах транспорту (залізничному, автомобільному, міському електричному, морському та річковому); затверджувати процедури здійснення перевірок технологічного стану транспортних засобів тощо.

2. Державна служба України з безпеки на транспорті є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства) [202]. Це профільний суб'єкт контрольно-наглядової діяльності, адже основним його завданням є здійснення контролю та нагляду за безпекою осіб (зокрема осіб з інвалідністю) на всіх видах транспорту. Ця служба здійснює свої повноваження безпосередньо, через територіальні органи та Державну спеціальну службу транспорту. Однак остання є забезпечувальним органом щодо створення безпечних умов на транспорті та не належить до суб'єктів контрольно-наглядової діяльності, адже підпорядкована Державній службі України з безпеки на транспорті.

Аналізуючи повноваження цієї служби, регламентовані Положенням про Державну службу України з безпеки на транспорті, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року № 103 [202], можна дійти висновку, що більшість повноважень цього органу має контрольно-наглядове спрямування, зокрема, вона уповноважена здійснювати контроль і нагляд за додержанням вимог законодавства, державних стандартів, норм та положень не лише загального, а й вузькопрофільного спрямування (безпеки перевезення вантажів, безпеки руху трамвайних вагонів, проведення аварійно-рятувальних робіт тощо), проводити перевірки щодо дотримання юридичними та фізичними

особами транспортного законодавства, розглядати звернення громадян з питань, що віднесені до їх компетенції.

Тобто вона є провідним суб'єктом контрольної-наглядової діяльності у сфері транспортної інфраструктури та здійснює контроль за дотриманням права осіб з інвалідністю на безперешкодний доступ до соціальної інфраструктури шляхом дотримання норм законодавства під час здійснення транспортних (залізничних, міських електричних, морських, річкових) перевезень зазначеної категорії осіб і створенням для цього спеціальних умов.

Отже, система суб'єктів контрольної-наглядової діяльності щодо дотримання прав осіб з інвалідністю на безперешкодний доступ до соціальної інфраструктури є чіткою, ієрархічною, поділяється за двома напрямками: система суб'єктів контролю у сфері будівельної діяльності – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Державна архітектурно-будівельна інспекція України й органи державного архітектурно-будівельного контролю; система суб'єктів контролю у сфері транспортної діяльності – Міністерство інфраструктури України, Державна служба України з безпеки на транспорті.

Кожен із суб'єктів, які здійснюють контрольну-наглядову діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури, має відповідний обсяг повноважень, однак лише формальне закріплення на законодавчому рівні не забезпечує реальний доступ осіб з інвалідністю до об'єктів соціальної інфраструктури.

Аналізуючи щорічні доповідні записки з питання «Про стан забезпечення безперешкодного доступу людей з інвалідністю та маломобільних груп населення до об'єктів житла, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури на території конкретної області», можна дійти висновку, що держава в особі вповноважених органів створює умови доступності та безперешкодності навколишнього середовища шляхом ужиття низки заходів – обладнання об'єктів пандусами; перевірки об'єктів, прийнятих в експлуатацію, щодо їх пристосованості до потреб осіб з інвалідністю; обстеження житлових приміщень

інвалідів-візочників з метою переобладнання для безпечного пересування на візках; обладнання тротуарів і пішохідних переходів спеціальними з'їздами для пересування інвалідів на візках; створення спеціальних місць паркування на автостоянках, передбачених для паркування автотранспорту осіб з інвалідністю; обладнання світлофорів спеціальним звуковим сигналом для інвалідів з вадами зору тощо [62, с. 2]. Однак реальна ситуація протилежна, що засвідчує псевдобезперешкодність і псевдодоступність об'єктів соціальної інфраструктури для осіб з інвалідністю.

Підтвердженням зазначеного можуть бути конкретні факти. Так, 2016 року до омбудсмена надходили непоодинокі звернення осіб з інвалідністю щодо їх дискримінації у зв'язку з незабезпеченням належної доступності до об'єктів фізичного оточення, зокрема транспортної та будівельної інфраструктури [313, с. 374]. Зокрема, до основних перешкод для пасажирів з інвалідністю під час користування транспортними засобами належать:

- недоступність об'єктів транспортної інфраструктури і транспортних засобів (міських зупинок громадського транспорту, підземних/наземних/надземних пішохідних переходів, прилеглої території, місць паркування приватного транспорту, пішохідних шляхів, перонів), а також споруд вокзалу/станції (вхід, туалет, каси, перони);

- низька якість надання послуг працівниками служб супроводу на вокзалах/станціях, провідниками, водіями тролейбусів, маршрутних таксі, касирами, контролерами;

- низька культура обслуговування пасажирів, необізнаність надавачів послуг, зокрема персоналу, з питань інвалідності;

- незабезпечення інформаційної доступності, насамперед для осіб із сенсорними порушеннями (сайти, інформаційні повідомлення, піктограми, шрифт Брайля тощо);

- непроведення належного моніторингу наявної ситуації;

- нерозуміння питань інвалідності, «доступності транспорту»;

- недосконалість законодавчо-нормативної бази;

- невиконання чинних нормативних актів, державних будівельних норм;
- брак доступної інфраструктури (пристосованих зупинок, місць для паркування автомобіля особами з інвалідністю, нормативних пандусів, маркування сходів, адаптованих платформ, пониження біля кас тощо);
- несистемність у навчанні фахівців, персоналу з питань інвалідності, доступності, супроводу осіб з інвалідністю;
- незабезпечення безпеки пасажирів з інвалідністю (відсутність відповідних піктограм, запасних виходів, зношеність транспортних засобів тощо) [63, с. 34, 117–118].

До зазначених перешкод варто додати: по-перше, відсутність уніфікованого звукового сигналу світлофора для осіб з порушенням зору – музика, голосовий сигнал, спів птахів тощо призводять до дезорієнтації особи з інвалідністю, тому необхідно на рівні державного стандарту уніфікувати питання звукового сигналу на світлофорі для осіб із порушеннями зору; по-друге, застосування гучномовців на зупинках, їх оголошення або музичні сигнали перешкоджають особі з порушенням зору почути оголошення про прибуття автобусу, а також імовірність сплутати звуковий сигнал світлофора з гучномовцем, що може призвести до негативних наслідків як для осіб з інвалідністю, так і для транспортних засобів; по-третє, відсутність спеціально обладнаних маршруток та автобусів для інвалідів-візочників, хоча «на папері» кількість спеціально обладнаного транспорту щороку збільшується, а насправді такий транспорт наявний лише у великих містах і в обмеженій кількості (наприклад, один на маршрут); по-четверте, відсутність звукового супроводу всередині кожного автобуса та маршрутного таксі, який чітко визначав би номер і назву зупинки, а також текстового супроводу для осіб із порушенням слуху з номером та назвою зупинки.

Нагальною проблемою є непристосованість закладів охорони здоров'я до утримання осіб з інвалідністю. У більшості лікувальних закладів не створено спеціальних умов, необхідних для осіб з інвалідністю. Найістотнішими порушеннями прав осіб з інвалідністю є:

- недоступність і брак спеціальних пристосувань для осіб із вадами зору, слуху, маломобільних груп населення: пандуси не обладнані поручнями, у житлових корпусах немає поручнів, у санітарних кімнатах немає жодних пристосувань; високі пороги в кімнатах і коридорах;
- невстановлення систем виклику персоналу для прикутих до ліжка хворих;
- розміщення мешканців із важкими захворюваннями та з інвалідністю на верхніх поверхах будівель [313, с. 322–323].

Також немає підстав констатувати факти суттєвого поліпшення забезпечення права осіб з інвалідністю на доступ до будівельної інфраструктури побутового призначення, зокрема аптек, магазинів і деяких державних органів (передусім це стосується територіальних підрозділів, розташованих у маленьких селах, селищах, містечках). Окремі підрозділи Національної поліції не обладнані пандусами чи обладнані такими, якими фактично неможливо користуватися. Це підтверджує невідповідність реального стану цих будівель державним стандартам і вимогам законодавства, що унеможливує право особи з інвалідністю на звернення до органів поліції. Тому питання доступності соціальної інфраструктури для осіб з інвалідністю не має часових обмежень, є «завжди актуальним», адже потребує постійного врегулювання та створення належних умов для реалізації особами з інвалідністю своїх прав у зазначеній сфері.

За даними щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини та громадянина, основним фактором, який унеможливує дотримання прав людей з інвалідністю на безперешкодний доступ до об'єктів соціальної інфраструктури, є неможливість переобладнання вже збудованих об'єктів і невпровадження державою відповідальності й ефективного механізму контролю за дотриманням державних будівельних норм і правил під час будівництва нових [313, с. 376].

Державна архітектурно-будівельна інспекція України як контролюючий орган виявилася малоефективною щодо забезпечення безперешкодної соціальної інфраструктури для осіб з інвалідністю, саме тому для реалізації права цих осіб на

безбар'єрний доступ до соціальної інфраструктури постає необхідність зміни механізму контрольної-наглядової діяльності (зокрема запровадження нових державних будівельних норм, які детальніше регламентували б питання створення умов для осіб з інвалідністю, а також внесення змін до нормативно-правових актів, які визначали б нові форми та методи контролю й нагляду за додержанням таких норм) не лише у сфері будівельної інфраструктури, а й у сфері соціальної інфраструктури загалом.

Шляхи підвищення якості створюваних умов для безперешкодного доступу до соціальної інфраструктури для осіб з інвалідністю та ефективності контрольної-наглядової діяльності в цій сфері науковці, практики та представники громадських організацій окреслюють по-різному.

Наприклад, Я. С. Родик пропонує залучення ергодизайну як засобу гуманізації архітектурного середовища та передбачає здійснення архітектурно-будівельного контролю під час проектування, планування й будівництва соціальної інфраструктури шляхом його детального нормативно-правового закріплення [246, с. 12]. Схожу позицію обстоюють І. О. Данчак [47], Ю. В. Склярєнко [262] та М. В. Шолух [305]. Проте ці автори акцентують увагу не на змінах у законодавчих і нормативно-правових актах, а на змінах у ставленні до проблем осіб з інвалідністю за людиноцентристською концепцією та розглядають питання контролю не лише як діяльність уповноважених органів, а й як обов'язок кожної людини (у контекстах дисертаційних досліджень – медичних працівників).

Удосконалити механізм здійснення контрольної-наглядової діяльності щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на доступ до інфраструктури шляхом посилення адміністративної відповідальності за порушення в цій сфері пропонує О. В. Паровишник [147, с. 131–132]. Потребує посилення відповідальності, на думку автора, саме сфера транспортної інфраструктури, що є досить актуальним питанням з погляду мобільності осіб з інвалідністю завдяки реальній можливості користуватися транспортними засобами як міського, так і міжміського, міжобласного сполучення.

Ґрунтовним є дослідження Є. Ю. Соболя, який, крім численних змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 96<sup>1</sup>, 133<sup>1</sup>, 140, 152) і Митного кодексу України (ст. 281), пропонує також внести зміни до положень, які визначають порядок діяльності органів, уповноважених здійснювати контрольно-наглядову діяльність у цій сфері. Науковець аргументує доцільність удосконалення механізму контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури шляхом посилення контрольних повноважень Державної архітектурно-будівельної інспекції та Державної служби України з безпеки на транспорті [271, с. 170]. Ми поділяємо думку про необхідність регламентування таких повноважень, які цілком забезпечували б безперешкодність інфраструктури не лише осіб з інвалідністю, а й інших маломобільних груп населення, тим самим створюючи ефективний механізм контрольно-наглядової діяльності в цій сфері. Створення дворівневої системи забезпечення прав осіб з інвалідністю сприятиме вдосконаленню процедури здійснення забезпечувальних і контрольних повноважень щодо дотримання прав осіб з інвалідністю. Зокрема, перший рівень – це посилення контрольних повноважень спеціальних суб'єктів, які здійснюють контроль і нагляд за дотриманням прав осіб з інвалідністю в конкретній сфері; другий рівень – розширення гарантій забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю шляхом підвищення відповідальності за порушення прав інвалідів і притягнення винних осіб до юридичної відповідальності (у цьому контексті – адміністративної відповідальності).

Звіт «Доступність транспорту та об'єктів транспортної інфраструктури для осіб з інвалідністю» Всеукраїнського громадського об'єднання «Національна Асамблея людей з інвалідністю України» містить комплексний аналіз транспортної інфраструктури стосовно безперешкодності та доступності для осіб з інвалідністю шляхом: опитування як осіб з інвалідністю, так і їхніх родичів та осіб, які за ними доглядають, про стан зупинок, автобусів, маршрутних таксі на наявність створених для осіб з інвалідністю спеціальних умов; безпосереднього

огляду зупинок і транспортних засобів у найбільших містах України (Вінниця, Житомир, Київ, Львів, Полтава, Рівне, Чернігів); розгляду окремих державних будівельних норм та їх реалізації в конкретних випадках, випадків їх фіктивності; формулювання пропозицій, удосконалення нормативно-правової бази та механізмів забезпечення доступу осіб з інвалідністю до об'єктів транспортної інфраструктури. Зокрема, основними пропозиціями об'єднання визначило:

- 1) заборонити участь у конкурсі з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування перевізникам-претендентам, що не мають жодного транспортного засобу, доступного для осіб з інвалідністю;
- 2) уніфікувати вимоги державних будівельних норм стосовно елементів доступності для осіб з порушеннями зору, щоб узгодити положення різних документів і врахувати всі аспекти доступності;
- 3) розробити й затвердити стандарт інформаційних трафаретів на громадському транспорті;
- 4) прийняти ДБН «Підземні пішохідні переходи» з подальшим розробленням документації з реконструкції наявних підземних пішохідних переходів, що збільшить кількість доступних станцій метрополітену;
- 5) розробити типовий проект комплексної реконструкції станцій метрополітену (стосується переважної більшості станцій)
- 6) доопрацювати, затвердити й організувати вивчення Інструкції про порядок супроводу осіб, що пересуваються на кріслах колісних; підвищити рівень контролю за перевізниками та застосовувати реальні санкції за порушення законодавства щодо незабезпечення доступності й нецільове використання коштів тощо [63, с. 34, 44–45, 48, 71, 115].

Такі пропозиції та рекомендації є аргументованими та, ґрунтуючись на реальній ситуації сучасної інфраструктури, не потребують додаткового підтвердження. Саме тому здійснення ефективного контролю та нагляду у сфері забезпечення права осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури потребує посиленої уваги не лише з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, а й з боку науковців і громадських організацій та об'єднань, які, «будучи ближче до народу», мають реальну змогу запропонувати дієві механізми

реалізації прав осіб з інвалідністю, що будуть враховані під час розроблення нормативно-правових актів.

Крім того, вважаємо за доцільне сформулювати власні пропозиції щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури. Зокрема, для ефективної реалізації права осіб з інвалідністю на доступ до транспортної інфраструктури та здійснення якісної контрольної-наглядової діяльності в цій сфері необхідно: по-перше, запровадити спеціальні курси та семінари для працівників служб супроводу на вокзалах і станціях, провідників, водіїв автобусів, тролейбусів, маршрутних таксі та контролерів щодо підвищення рівня кваліфікації в питаннях інвалідності й особливостей роботи із зазначеною категорією осіб (серед них особи з вадами опорно-рухового апарату, слухової, зорової сенсорних систем); по-друге, ввести в експлуатацію пристосований для осіб з інвалідністю транспорт на кожному маршруті не лише у великих містах, а й у містечках, селах і селищах за коефіцієнтом мешканців: один пристосований транспортний засіб на 50 тис. населення; по-третє, розробити та затвердити стандарт уніфікованого звукового сигналу світлофора для осіб з порушеннями зору; по-четверте, скасувати гучномовці на зупинках або спрямувати їх використання не з метою реклами чи пропаганди, а з метою озвучення номера автобуса, який прибуває на зупинку, і точний час його прибуття; по-п'яте, розробити й затвердити державний стандарт звукового супроводу всередині кожного автобуса та маршрутного таксі (для осіб із порушенням зору) та їх текстового супроводу (для осіб із порушенням слуху) за зразком озвучення назв зупинок у метрополітені.

Для підвищення ефективності реалізації права осіб з інвалідністю на доступ до будівельної інфраструктури варто: 1) створити нормативні (що відповідають вимогам законодавства, державним будівельним нормам, стандартам і правилам) пандуси з поручнями на об'єктах загального користування та будівлях органів державної влади й місцевого самоврядування, а також покласти відповідальність за порушення норм законодавства у сфері соціальної інфраструктури на власників підприємств, установ та організацій, яким належать споруда, будівля та прилегла

до них територія; 2) забезпечити об'єктивне пристосування закладів охорони здоров'я для осіб з інвалідністю, а саме шляхом створення пристосованих палат на нижніх поверхах для осіб з інвалідністю відповідно до особливостей і потреб зазначеної категорії, забезпечити систему супроводу, виклику персоналу до ліжка; 3) для врахування потреб осіб з інвалідністю під час проектування, планування, реконструкції, будівництва об'єктів інфраструктури внести зміни до ДБН В.2.2-3-97 «Будинки та споруди навчальних закладів», ДБН В.2.2-4-97 «Будинки та споруди дошкільних навчальних закладів», ДБН В.2.2-11-2002 «Підприємства побутового обслуговування. Основні положення», зокрема передбачити закріплення основних вимог щодо створення умов безперешкодного доступу до окремих об'єктів будівництва, що враховуватимуть оптимальне пристосування прилеглої території, забезпечення наявності місця для паркування автотранспорту осіб з інвалідністю, пристосування для зазначеної категорії осіб входів і виходів, сходів, пандусів, наявності ліфтів і кнопок виклику персоналу, а також, у разі необхідності, інформаційних табло та діаграм.

Чітка регламентація таких пропозицій сприятиме підвищенню рівня доступності та безперешкодності об'єктів соціальної інфраструктури для осіб з інвалідністю, створить умови для ефективної реалізації зазначеною категорією осіб їхніх прав, свобод і юридичних обов'язків, чого неможливо досягти без розроблення якісного механізму здійснення контрольно-наглядової діяльності як на загальнодержавному рівні, так і на місцях.

На підставі зазначеного можна дійти висновку, що *контрольно-наглядова діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури – це особливий вид діяльності (сукупність активних і пасивних дій) уповноважених та компетентних органів державної влади й місцевого самоврядування за дотриманням вимог законодавства, державних будівельних норм і правил під час проектування, планування, реконструкції, будівництва, введення в експлуатацію об'єктів соціальної (будівельної, транспортної) інфраструктури, що спрямована на забезпечення безперешкодного та вільного доступу до зазначених об'єктів осіб з інвалідністю.*



## Висновки до розділу 2

На підставі здійсненого аналізу наукових, навчальних і публіцистичних джерел, а також положень вітчизняного законодавства щодо адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в Україні доцільно виокремити низку висновків, які було апробовано в наукових публікаціях [252–254].

1. Контрольно-наглядова діяльність щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на освіту – це особливий вид діяльності (сукупність активних і пасивних дій) органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій, які залежно від правового статусу мають різний обсяг контрольно-наглядових повноважень, спрямована на забезпечення бездискримінаційного, безперешкодного, вільного та рівного доступу до якісного освітнього середовища особами з інвалідністю та контролю за можливістю реалізації ними визначених законодавством прав.

2. Система контролюючих суб'єктів щодо дотримання права осіб з інвалідністю на освіту передбачає два рівні: перший – вищий рівень, до якого належать загальні органи державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, судові та правоохоронні органи тощо), другий – профільні (вузькоспеціалізовані) контролюючі органи (Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України та Державна служба якості освіти України).

3. Систему контрольно-наглядових повноважень профільних (вузькоспеціалізованих) суб'єктів щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на освіту структуровано за шістьма основними напрямками: 1) контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов і прийняття рішень за ними; 2) контроль за акредитацією освітніх програм; 3) контроль за діяльністю проведення зовнішнього незалежного оцінювання; 4) контроль за умовами тристоронніх угод щодо матеріальної підтримки особі з інвалідністю; 5) контроль за створенням матеріально-технічних та інформаційних умов в освітньому

просторі; б) контроль за створенням інклюзивного середовища для осіб з інвалідністю.

4. Контрольно-наглядова діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на працю – це особливий вид діяльності (сукупність активних і пасивних дій) системи вповноважених і компетентних органів державної влади й місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також громадських організацій осіб з інвалідністю, що здійснюють шляхом планових і позапланових перевірок, з метою профілактики, виявлення та усунення порушень трудового законодавства на підприємствах, установах, організаціях та у фізичних осіб, що використовують найману працю осіб з інвалідністю, зокрема щодо: недотримання трудових прав осіб з інвалідністю загалом; дискримінаційних виявів; незабезпечення створення спеціально обладнаних робочих місць і необхідних умов праці; невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю (системи квотування); нереєстрування у Фонді соціального захисту інвалідів та неподання звітів про зайнятість і працевлаштування інвалідів до цього фонду, за результатом яких правопорушників притягують до відповідальності.

5. Узагальнено контрольно-наглядові повноваження системи національних суб'єктів загального та профільного спрямування щодо дотримання права осіб з інвалідністю на працю, зокрема: Верховної Ради України, Президента та Кабінету Міністрів України в аспекті діяльності їх омбудсменів; місцевих державних адміністрацій; органів місцевого самоврядування та судових органів; Міністерства соціальної політики України; Фонду соціального захисту інвалідів; Державної служби України з питань праці та громадських організацій, на підставі чого визначено необхідність внесення змін до окремих нормативно-правових актів.

6. Виявлено причини неефективної та нерезультативної реалізації інспекційних повноважень у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю на працю Державною службою України з питань праці, що довели необхідність здійснення окремих заходів для їх усунення, серед яких такі: 1) запровадити схему постійної взаємодії між органами публічної адміністрації, передбачити необхідність притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які не

виконують чи неналежно виконують службові обов'язки; 2) акцентувати увагу на питанні внутрішніх відносин між Міністром соціальної політики України та Державною службою України з питань праці в контексті впровадження систематичного стимулювання інспекційної діяльності шляхом доручень, окремих завдань, а також проведення круглих столів і конференцій з метою виявлення актуальних проблем і шляхів їх розв'язання; 3) підвищувати рівень професійної підготовки інспекторів праці на періодичних семінарах і тренінгах, курсах підвищення кваліфікації, а також шляхом заохочення до самоосвіти; 4) встановити розмір заробітної плати інспекторів праці на рівні, який об'єктивно мотивуватиме на належне виконання їхніх обов'язків.

7. Контрольно-наглядову діяльність щодо дотримання права осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури визначено як сукупність активних і пасивних дій уповноважених законом органів державної влади та місцевого самоврядування за дотриманням законодавства, державних будівельних норм і правил під час проектування, планування, реконструкції, будівництва й уведення в експлуатацію об'єктів соціальної (будівельної, транспортної) інфраструктури, що спрямована на забезпечення безперешкодного та вільного доступу до зазначених об'єктів осіб з інвалідністю.

8. Для ефективною реалізації права осіб з інвалідністю на доступ до транспортної інфраструктури та здійснення якісної контрольно-наглядовою діяльності у цій сфері необхідно: 1) запровадити спеціальні курси та семінари для працівників служб супроводу на вокзалах і станціях, провідників, водіїв автобусів, тролейбусів, маршрутних таксі та контролерів щодо підвищення рівня кваліфікації в питаннях інвалідності й особливостей роботи із зазначеною категорією осіб (серед них особи з вадами опорно-рухового апарату, слуховою, зоровою сенсорних систем); 2) увести в експлуатацію пристосований для осіб з інвалідністю транспорт на кожному маршруті не лише у великих містах, а й у містечках, селах і селищах за коефіцієнтом мешканців: один пристосований транспортний засіб на 50 тис. населення; 3) розробити та затвердити стандарт уніфікованого звукового сигналу світлофора для осіб з порушеннями зору;

4) скасувати гучномовці на зупинках або спрямувати їх використання не з метою реклами чи пропаганди, а з метою озвучення номера автобуса, який прибуває на зупинку, і точний час його прибуття; 5) розробити й затвердити державний стандарт звукового супроводу всередині кожного автобуса та маршрутного таксі (для осіб із порушенням зору) та їх текстового супроводу (для осіб із порушенням слуху) за зразком озвучення назв зупинок у метрополітені.

9. Для ефективної реалізації права осіб з інвалідністю на доступ до будівельної інфраструктури варто: 1) установити нормативні (які відповідають державним будівельним нормам) пандуси з поручнями на об'єктах загального користування та будівлях органів державної влади й місцевого самоврядування; 2) забезпечити об'єктивне пристосування закладів охорони здоров'я для осіб з інвалідністю, зокрема шляхом надання їм палат на нижніх поверхах, за наявності можливості – палат, які спеціально облаштовані для інвалідів або максимально пристосовані для їхніх потреб, систем супроводу, виклику персоналу до ліжка; 3) внести зміни до конкретних державних будівельних норм з метою врахування потреб осіб з інвалідністю під час проектування, планування, реконструкції, будівництва об'єктів інфраструктури.

# **РОЗДІЛ 3**

## **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО**

### **РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЬНО-**

### **НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ**

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСІБ З**

### **ІНВАЛІДНІСТЮ**

#### **3.1. Гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю**

Розбудова демократичної, соціальної, правової держави європейського зразка неможлива без забезпечення належного функціонування контролю та нагляду в усіх сферах суспільного життя. За сучасних умов контроль і нагляд у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю має бути пріоритетною складовою забезпечення законності в діяльності органів публічної адміністрації, сприяти дотриманню нормативно-правових актів суб'єктами адміністративного права під час реалізації прав і свобод зазначеної категорії осіб. У зв'язку із цим постає необхідність встановлення та закріплення гарантій законності відповідної діяльності.

Гарантії забезпечення законності є визначальним фактором ефективного функціонування органів контролю і нагляду й утворюють окрему систему юридичних гарантій. Між елементами цієї системи наявні постійні зв'язки (структурні, функціональні тощо), спрямовані на реалізацію функції щодо

забезпечення дотримання вимог нормативно-правових актів, як з боку суб'єктів контролю та нагляду під час виконання владних повноважень, так і під час отримання режиму законності з боку підконтрольних суб'єктів. Тобто об'єктивно забезпечення законності відбувається за допомогою відповідних гарантій, які становлять сукупність сформованих державою адміністративно-правових заходів, спрямованих на забезпечення режиму законності.

Стосовно контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю гарантії законності є своєрідним правовим підґрунтям, адже саме вони створюють умови надійності правового становища всіх суб'єктів такої діяльності, сприяють ефективному здійсненню всіх інспекційних дій, окреслюють їх предмет і межі тощо.

Україна, будучи демократичною, соціальною і правовою державою, визначила на рівні Конституції один із пріоритетних принципів – принцип законності. Зокрема, ст. 6 Основного Закону передбачає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Стаття 19 Конституції України проголошує, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [103]. Тобто законність є основою державної дисципліни в усіх органах державної влади та місцевого самоврядування, оскільки передбачає обов'язкове дотримання законів та інших нормативних актів.

Реалізація законності гарантується за допомогою відповідних складових: зобов'язанням органів державної влади та їх посадових осіб додержуватися положень нормативно-правових актів і відповідальністю за свою діяльність перед народом України; реалізацією контрольної функції держави через систему спеціально створених органів виконавчої влади (інспекцій, адміністрацій, комісій, комітетів); правом громадян на звернення в державні, громадські та судові органи [4, с. 20]. Формується цікавий паритет, оскільки суб'єкти контрольно-

наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, крім того, що самостійно забезпечують режим законності, одночасно діють у його межах.

Дослідженню гарантій забезпечення законності присвячено значну кількість наукових праць. Зокрема, проблематику гарантій забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у своїх працях аналізували такі вчені: О. Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, С. М. Братусь, Л. В. Гапоненко, В. М. Гаращук, О. В. Джафарова, О. О. Долгий, Я. Ю. Кондратьєв, Н. В. Лебідь, Д. В. Лученко, О. В. Марцеляк, Р. С. Мельник, Н. Р. Нижник, І. С. Орехова, П. М. Рабінович, В. В. Самохвалов, А. О. Селіванов, В. М. Соловійов, А. П. Хряпинський, О. С. Шморгун та ін.

Водночас питання гарантій забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю досі залишається актуальним і потребує додаткового опрацювання.

Для того щоб забезпечити режим законності, держава має створити підґрунтя для цього шляхом формування визначеного переліку гарантій [42, с. 47]. Термін «гарантія» є досить поширеним у різних галузях знань. Загалом слово «гарантія» походить від французького «garantie» та означає забезпечення; запоруку; умову, яка що-небудь забезпечує [264, с. 113; 266, с. 144; 268, с. 481]. Тобто гарантії є інструментом і своєрідним засобом реалізації чого-небудь, виконують забезпечувальну функцію.

Учені розглядали гарантії як елемент правової системи; пов'язували їх з іншими поняттями, такими як міра охорони, міра правового захисту, юридична відповідальність; їх досліджували як самостійну категорію, яка має власні риси, об'єкт, а також методи реалізації, структуру та систему [239, с. 36–37].

Аналізуючи наукові погляди, слід зазначити, що вагоме значення має сформована система гарантій, яка здатна забезпечити реалізацію дієвого режиму законності в державі. Причому кожна гарантія як елемент системи повинна діяти в тісному зв'язку та взаємозалежності, органічно доповнювати одна одну [70, с. 15]. У юридичній літературі систему гарантій тлумачать як об'єктивні умови існування суспільства та спеціально розроблені державою і громадськістю засоби, які

забезпечують точну реалізацію норм права всіма суб'єктами й спрямовані на забезпечення стабільного режиму законності і правопорядку в суспільстві [258, с. 108].

У теорії права окремі науковці визначають, що систему гарантій утворюють економічні, політичні, ідеологічні та юридичні (правові) гарантії [70, с. 15; 287, с. 509–513], які в юридичній науці є достатньо розробленими та становлять сукупний спеціалізований компонент суспільно-політичного клімату, що «працює» на процесуальний режим держави [123, с. 119]. Стосовно забезпечення законності контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, на нашу думку, економічні, політичні та ідеологічні гарантії є загальними (становлять невід'ємний базис, який визначає їх спрямування й доцільність), а юридичні (правові) – спеціальними гарантіями (закріплені в чинному законодавстві, визначають права й обов'язки та сприяють їх реалізації чи виконанню).

Так, юридичні гарантії В. С. Нерсесянц визначив як систему взаємопов'язаних форм і засобів (нормативних, інституційних та процесуальних), що забезпечують належне визнання, захист і реалізацію певних прав, відповідних їм обов'язків [139, с. 60]. Юридичними гарантіями П. М. Рабінович вважає норми права та гарантовану на них правозастосовну діяльність, індивідуальні юридичні акти, у яких цю діяльність фіксують [240, с. 237]. Дослідниця О. Ф. Скакун гарантії визначає як систему юридичних та інших умов, засобів і способів, які забезпечують їх фактичну трактують як систему умов, засобів і способів, що забезпечують усім і кожному рівні правові можливості для виявлення, набуття та реалізації своїх прав та свобод [302, с. 128]. Слушною видається думка С. С. Алексєєва, згідно з якою основна юридична гарантія – це, передусім, досконалість і розвиненість правової системи загалом, а також відпрацьованість законодавства та його узгодженість [6, с. 326]. Тобто поняття «юридичні гарантії» є досить широким за своїм змістом, оскільки охоплює значну кількість умов, засобів і способів, спрямованих на забезпечення режиму законності в державі. Терміни «юридична гарантія» і «законність» є взаємопов'язаними та фактично

нерозривними, що зумовлює поширеність використання формулювань «гарантії законності» або «гарантії забезпечення законності» тощо.

Законність є багатогранним явищем, а тому в науковій літературі його інтерпретують у різних контекстах. Зокрема, Ю. П. Битяк розглядає законність як принцип діяльності держави, метод державного управління та режим системи відносин [4, с. 253–254]. Водночас В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко зазначають, що в загальнотеоретичному значенні поняття «законність» слід тлумачити як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечують загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі, її сутність полягає в обов'язковості виконання приписів правового характеру [88, с. 523]. *Тобто законність – це юридичний феномен, що зумовлює обов'язкове дотримання всіма органами державної влади та місцевого самоврядування, установами, підприємствами й організаціями незалежно від форм власності, а також членами суспільства законів і нормативно-правових актів.* Однак ефективність законності забезпечують виключно за допомогою гарантій.

Гарантії законності, зазначає І. С. Самощенко, діють з метою забезпечення правомірного застосування норм права [259, с. 76]. У теорії держави та права гарантії законності й правопорядку визначені як сукупність об'єктивних і суб'єктивних умов та спеціальних засобів (заходів), спрямованих на забезпечення та охорону (захист) режиму законності і правопорядку [68, с. 399]. На думку К. Г. Волинки, гарантіями забезпечення законності є система засобів, способів, прийомів і методів забезпечення законності, які надають можливість безперешкодно реалізувати правові норми, користуватися суб'єктивними правами й виконувати юридичні обов'язки [36, с. 202]. Дослідник В. М. Соловійов гарантії законності визначив як способи, умови, засоби і фактори, що позитивно позначаються на державній структурі як із середини, так і ззовні, забезпечують процес реалізації законності й тим самим формують таку впорядкованість соціальних відносин, яка сприяє розвитку демократії в країні, становленню правової держави [272, с. 13]. Розглядаючи гарантії законності, О. В. Джафарова, трактує їх як способи, засоби, механізми, що забезпечують реальність режиму

законності [58, с. 369]. Важливо акцентувати, що гарантії законності не встановлюють алгоритм реалізації правових норм, а забезпечують виключно його виконання.

Щодо гарантій забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності варто зауважити, що вони є специфічним видом гарантій, оскільки забезпечують законність інспекційного режиму, мають власний предмет і стосуються чітко визначеного переліку вповноважених суб'єктів.

Практика засвідчує, що для забезпечення ефективності здійснення контрольної діяльності необхідно підкріплювати контрольний процес законними гарантіями, водночас, на всіх етапах його проведення слід уникати будь-яких невизначеностей і суперечностей між діями персоналу, який здійснює перевірку [122, с. 14].

Загалом гарантіям контрольно-наглядової діяльності (серед яких і гарантії забезпечення законності) притаманний забезпечувальний механізм, адже вони: по-перше, чітко закріплені в чинному законодавстві та виявляються в правозастосовних актах; по-друге, обумовлені відповідною процедурою реалізації; по-третє, їх функціонування завжди пов'язане з настанням певних юридичних фактів [107, с. 111].

*Отже, гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю – це спеціальні засоби, способи й умови, що утверджують реальність режиму законності та правомірність інспекційних дій суб'єктів контролю й нагляду під час забезпечення прав осіб з інвалідністю, які відображені в чинному законодавстві, а також окреслюють предмет і межі відповідної діяльності, сприяють безперешкодній реалізації суб'єктивних прав та виконанню юридичних обов'язків.*

Гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю мають такі ознаки:

1. Вони є спеціальними засобами, способами й умовами, що утверджують реальність режиму законності. Серед правових засобів гарантування законності важливу роль відіграють процедурні норми. Законодавчо закріплені права та

свободи можуть бути успішно реалізовані лише за наявності надійного процесуального механізму реалізації цих прав, їх забезпечення та захисту [68, с. 402]. Тобто наявність досконалого законодавства, яке регламентує контрольню-наглядову діяльність, є засобом гарантування законності. Такі гарантії обов'язково зовні виявляються у відповідних способах, які й забезпечують здійснення належної (законної) поведінки [42, с. 50]. Способи гарантування законності, здебільшого, можуть мати вигляд перевірок і моніторингів. Водночас умови є нормативним базисом законності та залежать від стану чинного права й законодавства.

2. Вони відображені в чинному законодавстві, а отже, утілюються в правових нормах і мають відповідну юридичних силу.

3. Окреслюють предмет і межі повноважень інспекційних органів у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, оскільки для державних органів діє презумпція «дозволено все, що прямо передбачено законом». Тому кожен суб'єкт контролю та нагляду діє в межах нормативно-правових актів, які регламентують його діяльність і визначають алгоритм реалізації покладених на них інспекційних повноважень. До таких гарантій належить, наприклад, ст. 244<sup>6</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х, яка встановлює, що органи державного архітектурно-будівельного контролю розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва, порушенням законодавства під час планування та забудови територій і невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю та накладають адміністративні стягнення [81].

4. Вони сприяють безперешкодній реалізації суб'єктивних прав і виконанню юридичних обов'язків. Так, абз. 2 п. 11 Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 295, передбачає, що інспектори праці за наявності службового посвідчення безперешкодно, без попереднього

повідомлення мають право ознайомлюватися з будь-якими книгами, реєстрами та документами, ведення яких передбачено законодавством про працю, що містять інформацію/відомості з питань, які є предметом інспекційного відвідування, невідвідування, з метою перевірки відповідності їх нормам законодавства, а також отримувати завірені об'єктом відвідування їх копії або витяги [175].

Зважаючи на специфіку гарантій законності контрольної-наглядової діяльності, цілком закономірним видається те, що їх цілісна сукупність утворює систему. Із цього приводу В. М. Горшенев та І. Б. Шахов зазначають, що система таких гарантій може ґрунтуватися на різноманітних підставах. Зокрема, на думку цих учених, найдоцільнішою є система, яка, з одного боку, відображає специфіку інспекційного процесу, а з іншого – особливості правового статусу суб'єктів контрольної-наглядової діяльності. Так, вони виокремлюють: 1) загальні гарантії контрольної-наглядової діяльності; 2) гарантії контролюючих суб'єктів; 3) гарантії підконтрольних суб'єктів [107, с. 111–112].

З огляду на таку систему, адаптуючи її до тематики нашого дисертаційного дослідження, ми вважаємо, що до загальних гарантій забезпечення законності контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю належать такі:

1) чітке визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів контролю та нагляду, а саме спеціальними законами, постановами чи указами, серед яких: Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР [230], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» від 9 липня 2014 року № 294 [200], Указ Президента України «Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю» від 1 грудня 2014 року № 902/2014 [231] тощо;

2) детальна регламентація процедур і механізмів контролю та нагляду. Контроль залежно від сфери, у якій його здійснюють, урегульований відповідним нормативно-правовим актом, наприклад: Порядок здійснення державного

архітектурно-будівельного контролю, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553, визначає процедуру здійснення заходів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [210]; Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 295, визначає процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю [56] тощо.

Однак у сфері освіти контроль і нагляд фактично не здійснюють, оскільки Порядок здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів, затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 25 січня 2008 року № 34, було скасовано на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 року № 169-р [228]. У зв'язку із цим бракує правового підґрунтя для реалізації інспекційної діяльності в освітній сфері, спричинене відсутністю оновленого порядку її здійснення. Зазначені обставини позначаються на реалізації відповідних гарантій забезпечення законності в освітній сфері. Отже, нагальною є потреба прийняття нового документа, що регулював би порядок здійснення державного контролю та нагляду у сфері освіти. Таким нормативно-правовим актом може бути Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю та нагляду у сфері освіти». На нашу думку, цей документ має бути комплексним й охоплювати напрями контрольної-наглядової діяльності щодо здійснення: а) державного контролю якості освіти; б) державного нагляду; в) ліцензійного контролю освітньої діяльності; г) державного нагляду та контролю за дотриманням права на освіту окремих категорій населення (осіб з інвалідністю, дітей-сиріт тощо);

3) наявність заходів підвищення кваліфікації та освітнього рівня для державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, стосовно прав осіб з інвалідністю (зокрема для осіб, які безпосередньо стосуються здійснення контролю та нагляду). Так, Національне агентство України з питань державної служби в межах повноважень рекомендувало Національній академії

державного управління при Президентові України, центрам перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, Всеукраїнському центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування включити до професійних програм, програм короткострокових семінарів, тренінгів з підвищення кваліфікації, модулів/теми з вивчення положень Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права осіб з інвалідністю. Станом на 1 січня 2018 року в зазначених навчальних закладах пройшли навчання з вивчення положень Конвенції про права осіб з інвалідністю 2921 державний службовець, 1855 працівників органів місцевого самоврядування [282, с. 23–24];

4) можливість оскарження рішень органів державного контролю та нагляду. Наприклад, у ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV [79]; ст. 21 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V [218]; п. 30 Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 295 [56], та інших передбачено можливість оскарження рішень контролюючих суб'єктів;

5) наявність юридичної відповідальності (переважно дисциплінарної та кримінальної) за неналежне здійснення контролю та нагляду (бездіяльність, несвоєчасність, неякісність) чи перевищення повноважень.

Наступним елементом аналізованої системи гарантій є гарантії законності контролюючих суб'єктів у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, до яких належать: 1) їх організаційне забезпечення (достатній рівень фінансування; засоби мобільності та зв'язку тощо); 2) встановлення відповідальності за перешкоджання вповноваженим особам органів контролю та нагляду в проведенні перевірок; 3) юридична відповідальність за невиконання вимог суб'єктів контролю та нагляду.

Так, окремі нормативно-правові акти передбачають право органу контролю та нагляду вимагати припинення дій, які перешкоджають здійсненню

інспектування (наприклад, ч. 1 ст. 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V [218]; абз. 5 п. 10 Порядку здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 295 [175]). Водночас у Кодексі України про адміністративні правопорушення закріплено низку статей, що встановлюють адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб органу контролю та/або створення перешкод у діяльності цього органу (ст. 188<sup>6</sup>, 188<sup>40</sup>, 188<sup>42</sup>) [81]. На нашу думку, зазначені норми Кодексу України про адміністративні правопорушення потрібно доповнити словосполученням «неналежне виконання», що дасть змогу розширити об'єктивну сторону відповідних юридичних складів правопорушень і, відповідно, підвищити якість виконання адресованих вимог. Також необхідність внесення таких змін зумовлена потребою уточнення та доповнення поняття «невиконання законних вимог», оскільки виконання приписів, виданих інспекторами контролюючих органів, може бути таким, що не відповідає об'єктивним потребам і не надає можливості цілком усунути виявлені порушення. Тому пропонуємо:

1) ч. 1 ст. 188<sup>6</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення викласти в такій редакції: «Невиконання або неналежне виконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, щодо усунення порушень законодавства про працю та загальнообов'язкове державне соціальне страхування або створення перешкод для діяльності цього органу тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

2) ч. 1 ст. 188<sup>40</sup> цього Кодексу викласти в такій редакції: «Невиконання або неналежне виконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб, громадян –

суб'єктів підприємницької діяльності від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

3) ч. 1 ст. 188<sup>42</sup> викласти в такій редакції: «Невиконання або неналежне виконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Для врегулювання здійснення контрольної-наглядової діяльності в освітньому середовищі пропонуємо главу 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» Кодексу України про адміністративні правопорушення доповнити окремою ст. 188<sup>50</sup> «Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері освіти з питань здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства» такого змісту:

*«Невиконання або неналежне виконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері освіти з питань здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства, тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».*

Таким чином, гарантії законності контролюючих суб'єктів забезпечують надійність їхнього правового становища та сприяють безперешкодній реалізації інспекційних повноважень.

Гарантії законності підконтрольних суб'єктів із гарантіями контролюючих суб'єктів співвідносять як загальне і часткове. Тобто підконтрольні органи переважно мають такі самі гарантії забезпечення законності, як й основний суб'єкт інспекційної діяльності.

Водночас система гарантій законності контрольної-наглядової діяльності, запропонована В. М. Горшеньовим та І. Б. Шаховим [107, с. 111–112], на думку Д. В. Лученка, потребує доповнення: окрім зазначеного, дослідник додатково виокремлює «гарантії третіх осіб» [122, с. 15]. Ми вважаємо, що така думка є

слушною та вмотивованою, адже низка нормативно-правових актів, що регламентують контрольно-наглядову діяльність, встановлює можливість залучення до перевірок осіб, які можуть сприяти повноті та підвищенню якості інспектування, а тому вони також повинні мати відповідні гарантії. Тому ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V визначає, що треті особи – це юридичні та фізичні особи (адвокати, аудитори, громадські об'єднання в особі їх уповноважених представників та інші), яких залучають суб'єкти господарювання або органи державного нагляду (контролю) під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) [218]. Зокрема, практикують залучення представників громадських організацій осіб з інвалідністю для гарантування дотримання прав осіб з інвалідністю. Однак більш поглиблено аналізувати гарантії третіх осіб у межах нашого дослідження вважаємо недоцільним.

Таким чином, систему гарантій забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю формують: 1) загальні гарантії контрольно-наглядової діяльності; 2) гарантії контролюючих суб'єктів; 3) гарантії підконтрольних суб'єктів; 4) гарантії третіх осіб.

Важливою та навіть універсальною видається система, за якої юридичні гарантії законності за призначенням поділяють на: 1) превентивні – полягають у запобіганні правопорушенням; 2) припинювальні – спрямовані на припинення виявлених правопорушень; 3) відновлювальні – які призначені для усунення або відшкодування негативних наслідків правопорушень; 4) каральні – спрямовані на реалізацію юридичної відповідальності правопорушників (покарання особи, винної в учиненні правопорушення). Універсальність такої класифікації зумовлена тим, що дослідниця О. Ф. Сканун, наприклад, використовує її під час аналізу явищ теорії держави та права [260, с. 716–718], О. М. Хольченков – вивчення питання контрольного провадження в діяльності податкової міліції [300, с. 86], І. С. Орехова – під час розгляду проблем державного контролю у сфері господарської діяльності [142, с. 14], А. П. Хряпинський – для дослідження

адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування [302, с. 132–136] тощо.

З огляду на зазначене, можна виокремити такі гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю: 1) запобіжно-попереджувальні (превентивні); 2) припинювальні; 3) каральні (штрафні); 4) відновлювально-компенсаційні.

До запобіжно-попереджувальних гарантій належать: а) нормативне закріплення контролю та нагляду як державного засобу забезпечення законності; б) окреслення предмета й меж реалізації контрольно-наглядових повноважень; в) встановлення періодичності проведення інспектувань; г) визначення строків здійснення контрольно-наглядових дій; д) закріплення можливості проведення як попереднього, так і позапланового контролю та нагляду

Запобіжно-попереджувальні гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності виконують профілактичні функції, оскільки сприяють недопущенню порушень режиму законності. За таких умов профілактичні властивості контролю та нагляду, на думку В. Б. Авер'янова, надають можливість на початкових стадіях проаналізувати шляхи виконання поставлених завдань і запобігти недостатньо обґрунтованим крокам [52, с. 345].

Прикладом реалізації попереджувальної гарантії контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю є положення абз. 4 п. 9 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 461, згідно з яким багатоквартирні житлові будинки приймають в експлуатацію за умови дотримання вимог державних будівельних норм щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення [156]. Тобто така норма є гарантією не лише контрольно-наглядової діяльності, а й безпосередньо реалізацією прав осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури та місця мешкання.

Періодичність проведення інспектувань здебільшого визначає суб'єкт контролю та нагляду самостійно або за погодженням із керівним органом, що

оформлюють наказом. Прикладом є План заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) Державної служби України з питань праці на 2018 рік, затверджений наказом Державної служби України з питань праці від 17 січня 2018 року № 13, що визначає: 1) перелік установ, підприємств, організацій, які підлягатимуть перевірки в період з 8 січня 2018 року до 17 грудня 2018 року, зокрема заплановано здійснити перевірку 14 965 суб'єктів різних форм власності; 2) предмет інспектування; 3) дату початку та строки контрольно-наглядових заходів [157]. На рівні областей аналогічний документ приймають територіальні управління цієї служби (Управління Державної служби України з питань праці в Кіровоградській області для планування своєї роботи 2018 року розробила Річний план здійснення заходів державного нагляду (контролю), затверджений наказом Управління від 22 листопада 2017 року № 1757 [245]).

Тривалість інспекційного відвідування визначена також й іншими нормативно-правовими актами, зокрема ч. 5 ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V [218]; п. 10 Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 295 [56]; абз. 3 п. 6 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553 [210], тощо.

Наявність можливості проведення як попереднього, так і позапланового контролю та нагляду є дієвим засобом оперативного реагування на факти повідомлених чи випадково виявлених неправомірних дій, оскільки дає змогу додатково стимулювати суб'єкта господарювання діяти в межах закону. Зокрема, підстави здійснення позапланових заходів з державного контролю та нагляду передбачено в ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V [218]; п. 7 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного

контролю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553 [210].

Припинювальні гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю діють у разі виявлення порушень відповідного законодавства та спрямовані на їх усунення. Безпосередньою гарантією припинення порушень є законодавчо закріплена можливість інспекторів складати приписи про усунення порушень вимог законодавства, які є обов'язковими для виконання у визначені строки. Можливість видавати приписи передбачена в ч. 7, 8 ст. 7 Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V [218]; пп. 3 п. 11 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553 [210]; п. 19 Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 295 [56], тощо.

Невиконання законних вимог посадових осіб органів контролю та нагляду спричиняє настання для таких осіб адміністративної відповідальності. Тобто передбачено каральні (штрафні) гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, які проаналізовані вище в межах іншої системи. Також ст. 12 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V передбачає за невиконання приписів застосування до суб'єкта господарювання штрафних санкцій [218].

Крім того, прикладом каральних гарантій є ст. 96<sup>1</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до якої передання замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів, будівельних норм, стандартів і правил, зокрема щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, тягне за

собою накладення штрафу на головного архітектора проекту, головного інженера проекту, експерта, інших відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, які мають відповідний кваліфікаційний сертифікат, від двох до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [81].

Відновлювально-компенсаційні гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю стосуються, передусім, суб'єктів, яких перевіряють, і полягають у:

а) можливості здійснювати інспектування виключно в присутності керівника чи особи, уповноваженої керівником (ч. 11 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V [218]; п. 9 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553 [210], тощо);

б) праві одержання та ознайомлення з актами державного контролю та нагляду (ст. 10 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V [218]; абз. 4 п. 13 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553 [210]);

в) можливості оскарження дій і рішень органів контролю та їх посадових осіб (окреслено вище);

г) наявності механізмів відшкодування збитків суб'єктам, яких перевіряють, завданих незаконними діями органів державного контролю та їх посадовими особами (ст. 9 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V [218]).

Отже, гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю є основою відповідної діяльності та відіграють у ній ключову роль. Цей вид гарантій забезпечує надійність правового

становища всіх суб'єктів, задіяних у процесі контролю та нагляду. Завдяки відповідним гарантіям досягають ефекту результативності контролю та нагляду, оскільки вони, підкріплюючись заходами державного примусу, дають змогу безперешкодно реалізовувати суб'єктивні права та виконувати юридичні обов'язки. Водночас гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності сприяють уніфікованій реалізації норм права, що надають можливість постійно підтримувати режим законності й правопорядку в державі.

### **3.2. Зарубіжний досвід контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю**

Нині у світі налічується понад мільярд людей з різними формами інвалідності, що становить 15 % населення планети [132]. Тому необхідність ефективного забезпечення прав таких осіб є не локальною (місцевою, регіональною), а глобальною й потребує комплексного вирішення. У зв'язку із цим, кожна країна запровадила власну систему заходів щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю та сформувала відповідне нормативно-правове підґрунтя. Зазначені дії спрямовані на створення оптимальних умов для реалізації особами з інвалідністю своїх прав нарівні з іншими громадянами, а також на охорону й захист цих прав у разі їх порушення. Оскільки контроль і нагляд є невід'ємною складовою будь-якого процесу та механізму, доцільно розглянути контрольно-наглядову діяльність у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на прикладах окремих зарубіжних країн з метою аналізу їх нормативно-правової бази та запровадження позитивного досвіду іноземних держав на території України.

Для висвітлення питання контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю з метою послідовного викладу матеріалу необхідно окреслити засади нормативно-правового регулювання забезпечення прав осіб з інвалідністю та їх особливості в окремих країнах світу, оскільки

контроль є однією зі складових елементів механізму забезпечення прав людини і громадянина, що стосується й осіб з інвалідністю.

Дослідженню зарубіжного досвіду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю загалом та окремих його аспектів присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, Н. О. Бондар, В. І. Дерещ, А. Е. Думбаєв, О. В. Заярнюк, А. В. Іпатов, Т. М. Кір'ян, В. М. Кондратенко, А. М. Куца, О. М. Міщенко, Г. Л. Норд, С. В. Пасічніченко, А. А. Пухтецька, Є. Ю. Соболев та ін.

У світі є низка країн, у яких рівність громадян незалежно від наявності або відсутності статусу інваліда регламентовано на найвищому, тобто конституційному, рівні. Так, принцип рівності та недискримінації встановлений у Конституції Швейцарії від 18 квітня 1999 року, яка визначає: «всі люди рівні перед законом; нікого не можна дискримінувати, зокрема з причин походження, раси, статі, віку, мови, соціального стану, способу життя, релігійних, світоглядних або політичних переконань або з причин фізичної, духовної або психічної інвалідності» [106].

Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року акцентує на тому, що ніхто не має права здійснювати політичну, соціальну або економічну дискримінацію життя із будь-якої причини (п. 2 ст. 35) [102]. Крім того, Основний Закон покладає на державну владу обов'язок забезпечення особам з інвалідністю медичної опіки (ст. 68), а також зобов'язання допомоги зазначеній категорії осіб у забезпеченні екзистенції, пристосуванні до роботи й соціальних контактів (ст. 69).

Конституція Іспанії від 27 грудня 1978 року закріплює принцип рівності громадян і заборону будь-якої дискримінації за ознаками раси, статі, віросповідання, поглядів або з яких-небудь інших умов особистого або соціального характеру (ст. 14), а також визначає, що «публічна влада зобов'язана вживати заходів щодо надання допомоги, лікування та одужання осіб, фізично або психічно хворих, надаючи їм особливий захист, якого вони потребують, і необхідну допомогу для користування правами, що випливають із цього розділу, що надані всім громадянам» (ст. 49) [96]. Схожі за змістом положення містяться в низці інших конституцій сучасних країн, зокрема: Грузії (ст. 14) [98], Білорусі

(ст. 22) [97], Молдови (ст. 16) [100], Федеративної Республіки Німеччина (ст. 3) [105], Канади (ст. 15) [99], Республіки Корея (ст. 34) [101] тощо.

Конституційне закріплення рівності осіб з інвалідністю та гарантування вжиття спеціальних заходів, необхідних для допомоги, адаптації, реабілітації, лікування та життєдіяльності осіб з інвалідністю, є позитивним аспектом з позицій людиноцентристської концепції як провідної ідеології сьогодення.

Водночас поряд з регламентацією на конституційному рівні фундаментальних принципів щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю в деяких країнах прийнято спеціалізовані нормативно-правові акти, які визначають правовий статус осіб з інвалідністю, права та свободи, особливості їх реалізації, заходи щодо забезпечення прав, які держава або вповноважені суб'єкти повинні здійснювати, гарантії, можливість захисту порушених прав і механізми їх відновлення, юридичну відповідальність та притягнення до неї винних осіб, механізми контрольно-наглядового спрямування за дотримання прав осіб з інвалідністю, інші положення, які безпосередньо чи опосередковано стосуються категорії «особа з інвалідністю» та пов'язаних із нею соціальних явищ правового спрямування.

Такими нормативно-правовими актами є: в Італії – закон «Про права, соціальну інтеграцію та послуги для осіб з інвалідністю» [343]; у Великій Британії – Акт про дискримінацію осіб з інвалідністю [348]; у Білорусі – закон «Про соціальний захист осіб з інвалідністю в Республіці Білорусь» [229]; у Філіппінах – Велика хартія для осіб з інвалідністю [339]; в Австралії – Акт про дискримінацію осіб з інвалідністю [331]; у Польщі – Картка прав осіб з інвалідністю [336], закон «Про професійну і соціальну реабілітацію та працевлаштування осіб з інвалідністю»; у Фінляндії – закони «Про охорону здоров'я», «Про соціальний добробут», Акт про спеціальну турботу для тих непрацездатних, що розвиваються, Акт національних пенсій, Акт про страхової компенсації; у Болгарії – закони «Про захист, реабілітацію та соціальну інтеграцію осіб з інвалідністю» [319], «Про інтеграцію осіб з інвалідністю» [320]; у Німеччині – Зведений соціальний кодекс, закони «Про роботу осіб з пониженою

фізичною здатністю», «Про сприяння у працевлаштуванні», «Про вирівнювання послуг з реабілітації», «Про соціальну допомогу», «Про тяжких інвалідів» [334]; в Австрії – Федеральний закон про осіб з інвалідністю [347], Конвенція про права осіб з інвалідністю [349], Акт про інтеграцію інвалідів, Акт про піклування інвалідів, Загальний закон про соціальне забезпечення, Загальний закон про соціальне страхування, закон «Про надання допомоги у працевлаштуванні» [330]; у Канаді – Акт про сліпих, Акт про інвалідів, Акт про професійну реабілітацію інвалідів, закони «Про права людини в Канаді», «Про працю», «Про компенсації найманим працівникам, «Про житлові стандарти для інвалідів» [326]; у США – Акт про осіб з інвалідністю, Акт про усунення архітектурних бар'єрів, Акт про реабілітацію, Акт про освіту дітей-інвалідів, Акт про професійну підготовку [318], закон «Про допомогу особам з інвалідністю з використанням технічних засобів» (відомий як «Тек-Акт») [322] тощо.

Багатоманітність нормативно-правової бази у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю засвідчує, що: по-перше, проблема інвалідності є масштабною та потребує розв'язання кожною країною диференційовано, відповідно до територіальних особливостей, економічного розвитку країни, рівня соціального забезпечення населення тощо; по-друге, країни не ігнорують проблеми осіб з інвалідністю, а на належному рівні допомагають зазначеній категорії осіб шляхом нормативного закріплення відповідних умов і пільг, а також покладення на державу або окремих суб'єктів запровадження спеціальних заходів та їх подальшого втілення. Тобто забезпечення належного рівня життєдіяльності осіб з інвалідністю є одним із напрямів державної політики більшості країн світу.

Зазначене потребує здійснення належної контрольної-наглядової діяльності вповноваженими суб'єктами. Результативність такої діяльності залежить від низки факторів (нормативно-правового регулювання, моделі здійснення контрольної-наглядової діяльності, професіоналізму кадрового забезпечення вповноважених суб'єктів, застосування різних форм, видів і методів контролю й нагляду, спеціальних засобів тощо).

У зарубіжних країнах застосовують такі самі види контролю та нагляду, як і в Україні. Однак у межах одного підрозділу неможливо розглянути їх вичерпно, тому на підставі функціонального підходу проаналізуємо окремий вид контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю – здійснення контролю й нагляду органами виконавчої влади.

Контроль і нагляд органів виконавчої влади в більшості країн передбачає жорстку вертикаль. Це означає, що міністерства та центральні відомства є галузевими і функціональними органами управління. Міністри і глави центральних відомств наділені правом видавати нормативно-правові й індивідуальні акти. Міністри мають широкі повноваження щодо контролю за діяльністю центральних відомств й органів місцевого самоврядування. У більшості центральних органів є підпорядковані їм самостійні відділи на місцях [15, с. 155]. Оскільки функції контролю та нагляду є визначальними в діяльності органів виконавчої влади, контрольної-наглядової діяльності у межах повноважень, визначених законом, здійснюють майже всі зазначені органи та їх посадові особи в різних формах і шляхом використання різноманітних методів.

Контроль передбачає систематичну діяльність органів виконавчої влади, їхніх керівників, посадовців і підрозділів щодо забезпечення відповідності фактичних результатів роботи запланованим або тим, що визначені рішеннями органів вищого рівня [327, с. 57]. Контрольній-наглядовій діяльності має бути спрямована на результативність, передбачену документами органів виконавчої влади вищого рівня в ієрархічній структурі механізму держави.

З метою запозичення позитивного досвіду для запровадження його на території України розглянемо структуру органів, які здійснюють контрольну-наглядову діяльність у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в окремих країнах.

Шведська система органів виконавчої влади охоплює значну кількість міністерств, функції яких розподілені між різними незалежними від центрального уряду організаціями. Однак уряд є підконтрольним парламенту й несе відповідальність перед ним за ефективність діяльності контрольних структур у

цих організаціях і застосування ними стандартів та нормативних актів уряду щодо контролю.

У Швеції за здійснення державної політики у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю (з обмеженими фізичними або розумовими можливостями) загалом відповідають сімнадцять різних служб і відомств.

Відповідно до закону «Про державну підтримку осіб з інвалідністю» (1993), контроль і нагляд за дотриманням прав осіб з інвалідністю здійснює Національна рада охорони здоров'я та добробуту, що функціонує при Міністерстві охорони здоров'я та соціальних справ, яка шляхом здійснення перевірок забезпечує дотримання прав осіб з інвалідністю в різних сферах життєдіяльності. Основна відповідальність лежить на місцевих органах виконавчої влади, а саме – спеціальних службах, які підпорядковуються Національній раді охорони здоров'я та добробуту [337]. У Швеції не передбачено процедуру встановлення інвалідності. Грошову та соціальну допомогу надають на підставі пред'явлення особою заяви, лікарського висновку, а також у деяких випадках документів, що засвідчують витрати особи через інвалідність. Зазначене передбачено для осіб віком від 19-ти до 65 років (подеколи 69 років), що потребують у зв'язку зі станом здоров'я допомоги строком понад один рік. Немає в цій країні практики видачі посвідчень інвалідів, присвоєння груп інвалідності. Особи з обмеженими можливостями за потреби можуть оформляти собі спеціальні «проїзні» картки для отримання послуг транспортування (громадський транспорт, безкоштовне таксі або спеціальний транспорт) [306]. Це є позитивним аспектом, адже особа з інвалідністю не повинна щороку підтверджувати свою інвалідність, що, на нашу думку, принижує її честь і гідність, змушує витратити час у нескінченних чергах для отримання соціальної допомоги.

Протилежну за структурною організацією систему державного контролю має Німеччина. Особливість німецької контролюючої системи органів державної влади полягає у відсутності централізованого підходу до розроблення стандартів і методик здійснення контрольної діяльності. Кожна державна структура має

обов'язок не тільки створити власну систему контролю, а й забезпечити її комплексом норм і стандартів [308].

Тобто Німеччина використовує децентралізований підхід до здійснення контрольної-наглядової діяльності в різних сферах, зокрема у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю. Саме тому міністерства й відомства, які займаються питаннями соціального захисту осіб з інвалідністю, самостійно визначають стандарти та норми, що регламентують ефективне забезпечення прав осіб з інвалідністю, а також механізм здійснення контролю й нагляду за реалізацією прав і свобод цих осіб. Зокрема, такими органами є Міністерство праці та соціальних справ, а також Федеральний інститут страхування, які здійснюють контроль за виконанням законів і забезпеченням прав зазначеної категорії осіб.

Крім того, у Німеччині функціонує Федеральне агентство з працевлаштування, яке організовує обстеження осіб з інвалідністю, навчання, перенавчання, працевлаштування та здійснює контроль за реалізацією їхніх прав у сфері праці [325].

В Австрії головними організаторами діяльності щодо соціального захисту осіб з інвалідністю є Міністерство соціальних справ і провінційні агентства у справах інвалідів, які в межах своїх повноважень, зокрема тих, що визначені Федеральним законом про осіб з інвалідністю (2006), здійснюють контрольну-наглядову діяльність стосовно дотримання прав осіб із психофізичними обмеженнями [323]. Також діють два координуючі органи, членами яких є представники федеральних і регіональних урядів, професійних асоціацій, страхових компаній, громадських організацій осіб з інвалідністю, основна діяльність яких полягає в наданні консультативних послуг апарату міністерства. В Австрії кожне провінційне управління має комісію з реабілітації осіб з інвалідністю, яка контролює забезпечення прав осіб з інвалідністю на місцях [64].

У Великій Британії контроль та нагляд у зазначеній сфері здійснює Департамент охорони здоров'я і соціального забезпечення, який контролює всі аспекти соціального обслуговування, зокрема й осіб, які: 1) страждають на слабоумство; 2) є самотніми; 3) є інвалідами [328]. До органів, які опосередковано

пов'язані з контрольно-наглядовою діяльністю, однак здійснюють забезпечення прав осіб з інвалідністю, належать Національна рада, Служба професійної реабілітації осіб з інвалідністю, підконтрольна Агентству з працевлаштування, і місцеві комітети, які надають допомогу в питаннях реалізації прав осіб з інвалідністю.

За організацію та контроль у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю в Данії відповідають Міністерство соціальних справ і Національне управління соціального забезпечення [341].

У Фінляндії органом, що здійснює реалізацію законодавства у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, є Міністерство соціальних справ і здоров'я, при якому з метою координації та контрольно-наглядової діяльності створено Національний узгоджувальний комітет, Національну раду з реабілітації, муніципальні ради, групи співпраці на провінційному рівні.

Контроль за діяльністю в цій сфері в Бельгії здійснюють Міністерство охорони здоров'я, Міністерство праці та зайнятості, Міністерство добробуту й Національний інститут страхування на випадок хвороби та інвалідності.

У Польщі загальний контроль за дотриманням прав осіб з інвалідністю та забезпеченням реалізації цих прав здійснює Міністерство праці та соціальної політики, при якому діє Уповноважений уряду у справах осіб з інвалідністю. У Польщі створено Бюро Уповноваженого представника уряду у справах осіб з інвалідністю, яке є відокремленою ланкою з власним організаційним статутом, що здійснює контроль за реалізацією завдань, передбачених законом, нагляд і координацію виконання завдань, визначених у законі, реалізовує заходи, спрямовані на обмеження наслідків інвалідності та бар'єрів, які ускладнюють особам з інвалідністю життя в суспільстві, здійснює інші повноваження [307].

У Білорусі контроль за дотриманням прав осіб з інвалідністю в різних сферах здійснюють Міністерство праці та соціального захисту, Міністерство охорони здоров'я та Міністерство освіти. Особливістю здійснення контрольно-наглядової діяльності органами виконавчої влади є взаємодія та узгодженість трьох цих суб'єктів у кожній сфері. У Республіці Білорусь діє Закон «Про освіту

осіб з особливостями психофізичного розвитку (спеціальну освіту)» (2004), який регламентує специфічні системи психолого-педагогічних і медико-соціальних заходів для корекції фізичних та/або психічних порушень в осіб з інвалідністю та створення спеціальних умов для отримання освіти такими людьми. Пункт 2 ст. 33 цього закону містить стандартне для європейських країн формулювання: «Міністерство освіти Республіки Білорусь є республіканським органом державного управління, що здійснює державну політику, регулювання, управління та державний контроль у сфері спеціальної освіти, координує діяльність інших республіканських органів державного управління у сфері спеціальної освіти» [140]. Однак ст. 25 «Навчання і виховання вдома» та ст. 27 «Навчання і виховання в умовах установ соціального обслуговування» передбачають залучення до визначення порядку навчання таких осіб Міністерства праці та соціального захисту й Міністерства охорони здоров'я. Зокрема, порядок організації навчання та виховання осіб з особливостями психофізичного розвитку вдома та в установах соціального обслуговування визначає Міністерство праці та соціального захисту Республіки Білорусь за погодженням із Міністерством освіти й Міністерством охорони здоров'я Республіки Білорусь [140]. Така взаємодія допомагає забезпечити оптимальні умови для отримання освіти особами з інвалідністю, адже охоплює всі їхні психофізіологічні потреби шляхом урахування переліку медичних показань, які надає Міністерство охорони здоров'я, а також індивідуальні ознаки під час майбутнього працевлаштування вже на стадії навчання.

Організацію соціального захисту й реабілітації осіб з інвалідністю в Канаді забезпечує Міністерство охорони здоров'я і соціального розвитку. Загальний контроль щодо координації соціальної адаптації осіб з інвалідністю здійснює Міністерство розвитку людських ресурсів через Управління у справах інвалідів, яке співпрацює з органами державної влади для ефективного контролю щодо питань, пов'язаних із реалізацією прав осіб з інвалідністю [324].

Міністерство з питань канадської спадщини залучено в роботу з особами з інвалідністю через Управління у справах спорту й здійснює контроль за

будівництвом спеціально обладнаних спортивно-оздоровчих центрів у країні та нагляд за програмами вдосконалення доступу осіб з інвалідністю до парків і зон відпочинку [332]. Міністерство транспорту контролює доступність і безпеку транспортної системи Канади для осіб з інвалідністю, а Міністерство закордонних справ і міжнародної торгівлі – доступність та безкоштовність інформації різним категоріям інвалідів про подорожі, а також надає в разі потреби консульські послуги тощо.

У США відповідно до закону «Про американців з обмеженими можливостями» 1990 року загальний контроль і нагляд за дотриманням федерального законодавства у справах осіб з інвалідністю та недопущенням щодо їх дискримінації покладено на Міністерство юстиції Сполучених Штатів [321]. Однак контрольні функції щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю в різних сферах мають також інші федеральні відомства:

- у Міністерстві охорони здоров'я і соціальних служб – управління з цивільних прав;
- у Міністерстві освіти – відділ спеціальних освітніх програм;
- у Міністерстві житлового будівництва і міського розвитку – відділи з прав інвалідів та щодо забезпечення рівних можливостей під час будівництва житла;
- у Міністерстві праці – управління програм щодо вкладення трудових угод;
- у Міністерстві транспорту – федеральна адміністрація міського транспорту при міністерстві;
- у Міністерстві сільського господарства – відділ розподілу талонів безкоштовної продовольчої допомоги інвалідам, які обмінюють у магазинах на продукти харчування.

У США держава для забезпечення прав осіб з інвалідністю запровадила паратранзит, який є альтернативним видом пасажирських перевезень, які не мають чітко визначеного маршруту або графіка. Системи паратранзиту пропонують послуги з перевезення осіб з інвалідністю незалежно від місця та

часу, тобто послуга «від дверей до дверей» у будь-яку точку зони обслуговування. Автомобілі паратранзиту оснащені підйомниками для колясок і рампами для полегшення доступу [340]. Такий спосіб перевезення осіб з інвалідністю є оптимальним з позиції доступності, адже особі з інвалідністю не потрібно чекати на зупинці автобус, оскільки спеціалізована транспортна служба доставить його до необхідного місця за ту саму плату, що й вартість проїзду в автобусах і метро [238]. Створення такої транспортної системи обслуговування для осіб з інвалідністю є позитивним кроком для створення безбар'єрного середовища не лише через її оперативність і мобільність, а й через низьку вартість таких послуг (наприклад, порівняно з таксі). Тому вважаємо за доцільне запровадити аналогічну транспортну систему на території України на загальнодержавному рівні, а не лише в окремих областях і містах.

Попри те, що США створює якісні умови щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю, контрольна-наглядова діяльність, на жаль, має певні недоліки. Насамперед це пов'язано з надмірною кількістю контролюючих органів, що суттєво ускладнює процес здійснення контрольної-наглядової діяльності. Так, беручи за приклад сферу транспортної інфраструктури, слід зазначити, що контроль і нагляд щодо забезпечення доступності та пристосованості до потреб осіб з інвалідністю здійснюють такі органи: тротуар контролюють виконавчі органи місцевого самоврядування, дороги – Міністерство громадських робіт, а автобуси й інші транспортні засоби – Міністерство транспорту. Таке розмежування перешкоджає здійсненню контрольної функції та гальмує виявлення та фіксування фактів порушення прав осіб з інвалідністю щодо доступу до транспортної інфраструктури, адже бракує злагодженості в роботі зазначених органів, що знижує ефективність контрольної-наглядової діяльності. Тому окремі науковці пропонують в США створити окремий підрозділ вищого рівня для спільної відповідальності та здійснення повноважень з усіх аспектів універсального дизайну [329, с. 9].

Китайська Народна Республіка 1990 року прийняла закон «Про захист людей з інвалідністю», який визначає основні засади діяльності органів державної

влади та місцевого самоврядування щодо організації заходів і створення спеціалізованих установ у роботі для людей з інвалідністю. Головними контролюючими суб'єктами є Державна рада та народні уряди провінцій, автономних областей і муніципалітетів, які функціонують безпосередньо під контролем та наглядом центрального уряду. Також ст. 8 цього закону передбачає створення Федерації інвалідів Китаю та її місцевих відділень, які представляють спільні інтереси осіб з інвалідністю, захищають їхні законні права й інтереси, об'єднують, навчають осіб з інвалідністю та надають їм послуги.

Стаття 10 закону «Про захист людей з інвалідністю» регламентує обов'язки осіб з інвалідністю, зокрема особи з інвалідністю повинні: «демонструвати оптимістичний дух та ініціативність, мати почуття самоповаги, впевненості в собі, самостійності та самозабезпеченості, а також роботи внесок у соціалістичне будівництво» [338]. На нашу думку, такі обов'язки слід закріпити в законодавстві всіх країн, що стосується й України, адже вони сприяють соціалізації особи з інвалідністю та продуктивній адаптації її в суспільстві, а також формуванню активної життєвої позиції, допомагають почуватися гідним і повноцінним громадянином.

У Японії організацію соціального захисту та контролю щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю відповідно до закону «Проти дискримінації осіб з інвалідністю» (2013) здійснює Міністерство охорони здоров'я та соціального забезпечення, яке реалізує державну політику у сфері захисту прав осіб з інвалідністю та загальний нагляд за дотримання цих прав [344]. Цю країну вважають однією з найтолерантніших у світі в контексті ставлення до осіб з інвалідністю. Визначальну роль у цьому відіграє чинна нормативно-правова база й ефективна контрольно-наглядова діяльність. Так, ст. 14.5 закону Японії «Про сприяння зайнятості людей з інвалідністю» (1997) регламентує, що роботодавці відповідно до постанови Міністерства праці «Про ситуацію щодо зайнятості працівників, які мають фізичні або розумові вади» повинні щороку звітувати міністру праці про кількість прийнятих на роботу й таких, що вже працюють, осіб з інвалідністю, наявності спеціально облаштованих робочих місць та інших

даних, визначених постановою [333]. Міністерство праці здійснює нагляд за дотриманням законодавства у сфері працевлаштування (зокрема щодо осіб з інвалідністю).

Вагомим є значення стандартів у сфері адаптації населених пунктів до потреб осіб з інвалідністю. Так, на японських вулицях середина тротуару викладена специфічною плиткою з рифленням для полегшення орієнтування осіб із порушеннями зору, яку вони відчують крізь тонку підошву спеціального взуття. Перед проїзною частиною напярмок рифлень змінюється – це надає особі з інвалідністю інформацію про те, що слід зупинитися або повернути. Тобто міська інфраструктура Японії максимально адаптована для пересування осіб із певними вадами.

У Таджикистані до міністерств, на які покладено відповідальність за людей з обмеженими можливостями, належать Міністерство праці та соціального захисту населення, Міністерство охорони здоров'я та Міністерство освіти. У віданні Міністерства охорони здоров'я знаходиться Медична консультаційна комісія, яка реалізує свої функції через місцеві поліклініки, відповідає за обстеження дітей на предмет обмежених можливостей і видачу відповідного свідоцтва. Для направлення дитини в спеціалізований заклад необхідно одержати висновок Медико-педагогічної комісії після огляду психіатра, невропатолога, логопеда, а також фахівців, що спеціалізуються на органах зору і слуху [54, с. 4]. Контроль у цьому напрямі здійснює Міністерство охорони здоров'я через спеціально створені органи на місцях. Однак проблеми діяльності зазначених комісій засвідчують неефективність контрольно-наглядової діяльності та необхідність внесення змін до порядку діяльності окремих органів і структурних підрозділів у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю та здійснення контролю й нагляду в цій сфері.

У Таїланді Міністерство соціального розвитку та безпеки людини є головним суб'єктом, що забезпечує державну політику у сфері дотримання та захисту прав осіб з інвалідністю, ініціює прийняття програм реабілітації осіб з інвалідністю, контролює якість наданих особам з інвалідністю послуг, здійснює

нагляд за реалізацію прав людей з інвалідністю. Щодо здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю Міністерство соціального розвитку та безпеки людини координує свою діяльність з Міністерством охорони здоров'я, Міністерством освіти та Міністерством праці.

Закон Таїланду «Про осіб з інвалідністю» (2007) регламентує систему міністерств, які вповноважені призначати посадових осіб, видавати міністерські правила й положення та здійснювати нагляд у межах, визначених цим законом. Згідно зі ст. 45 цього закону, до таких міністерств, окрім зазначених, належать: Міністерство транспорту, Міністерство інформатики та комунікаційних технологій та Міністерство внутрішніх справ [342]. Ці органи з метою реалізації норм закону приймають власні нормативно-правові акти, які за певними напрямками регламентують порядок діяльності вповноважених суб'єктів щодо забезпечення та можливості реалізації прав осіб з інвалідністю. З-поміж таких міністерських норм слід виокремити:

1) регламент Міністерства внутрішніх справ, що встановлює вимоги до приміщень і будівель для осіб з інвалідністю та людей з обмеженими фізичними можливостями (2005);

2) регламент Міністерства інформації та комунікаційних технологій, що визначає принципи, методи й умови доступу до новин, інформації, телекомунікаційних послуг, інформаційних технологій і комунікацій, допоміжних технологій для комунікації та медіапослуг для людей з обмеженими можливостями (2011);

3) регламент Міністерства соціального розвитку та безпеки людини, що регламентує види та засоби доступності органів державної влади й інших служб для людей з обмеженими можливостями (2012);

4) регламент Міністерства транспорту, що визначає види та засоби доступності транспортних засобів і транспортної інфраструктури для забезпечення інвалідів (2013) [346, с. 28–29].

Безумовно корисним із практичного погляду є досвід Південної Кореї. Так, Республіка Корея прийняла закон «Про благополуччя інвалідів» [350], який

закріплює основні обов'язки держави й органів місцевого самоврядування щодо забезпечення життєдіяльності та прав людей з інвалідністю й запровадження проектів, пов'язаних із профілактикою інвалідності, медичною допомогою, освітою, професійною реабілітацією, допомогою шляхом грошових виплат, сприянням соціальній інтеграції завдяки участі людей з інвалідністю в суспільному житті, а також заходів, спрямованих на охорону та захист прав осіб з інвалідністю.

Цей закон є комплексним зібранням норм, пов'язаних зі створенням таких умов для осіб з інвалідністю, які мають забезпечити максимально комфортне життя в соціумі зазначеної категорії осіб. Особливість цього закону полягає в тому, що згідно з його положеннями держава сама зобов'язана забезпечувати права осіб з інвалідністю, а вже потім здійснювати контроль за дотриманням норм законодавства щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Саме тому в першій главі перелічено органи, які безпосередньо реалізують державну політику щодо забезпечення благополуччя осіб з інвалідністю, а вже потім визначено напрями базової політики, до яких належать: запобігання інвалідності, лікування та реабілітація, навчання соціальної адаптації, освіта, вид занять, доступ до інформації, послуги, заходи безпеки, поглиблення соціальної обізнаності, зручність для забезпечення виборчих прав, надання житла, поліпшення культурного середовища, підтримка сімей з інвалідами тощо. Тобто в одному розділі спеціалізованого закону закріплено загальні права та сфери реалізації цих прав, що принципово полегшує роботу з нормативно-правовими документами у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю не лише фахівцям, а й безпосередньо особам з інвалідністю.

Другим позитивним аспектом цього закону є чітка регламентація звітності та порядок здійснення контрольно-наглядової діяльності щодо благополуччя осіб з інвалідністю. Так, міністр охорони здоров'я і соціального забезпечення спільно з керівниками відповідних центральних адміністративних органів з метою заохочення та стимулювання прав й інтересів людей з інвалідністю щоп'ять років встановлює загальну політику щодо осіб з інвалідністю («Комплексний план»),

який передбачає такі пункти: 1) добробут осіб з інвалідністю; 2) культура й освіта осіб з інвалідністю; 3) економічна діяльність осіб з інвалідністю; 4) соціальна інтеграція осіб з інвалідністю; 5) інші питання, необхідні для забезпечення інтересів і добробуту осіб з інвалідністю.

Керівники центральних адміністративних установ забезпечують реалізацію річних бізнес-планів для відповідних послуг з метою адвокації інтересів і добробуту людей з інвалідністю та щорічно представляють міністру охорони здоров'я і соціального забезпечення такі бізнес-плани та результати їх реалізації за попередній рік, на підставі яких і розробляють Комплексний план. Під час процедури розроблення Комплексного плану міністр охорони здоров'я і соціального забезпечення оцінює бізнес-плани на рік, досягнення бізнес-планів попереднього року, після чого повідомляє про кінцеві результати комітет з координації політики щодо осіб з інвалідністю, який створено для контролю й оцінювання здійснюваної державної політики у сфері забезпечення прав та інтересів людей з інвалідністю. У Північній Кореї також функціонують комітети з добробуту для осіб з інвалідністю, що здійснюють планування та контроль добробуту осіб з інвалідністю на місцях.

Суттєвим аспектом є наявність профільного контрольно-наглядового органу в структурі Міністерства охорони здоров'я і соціального забезпечення цієї країни – органу з добробуту для осіб з обмеженими можливостями, який здійснює контроль і нагляд не лише за дотриманням прав та інтересів людей з інвалідністю, а й за реалізацією державою і органами місцевого самоврядування обов'язків щодо створення оптимальних умов для благополуччя осіб з інвалідністю. Так, посадові особи зазначеного органу – це спеціальні офіцери, які вповноважені розслідувати факти порушення законодавства про осіб з інвалідністю, а також здійснювати перевірки, проводити опитування, збирати документи та виконувати інші повноваження [350]. Тобто Республіка Корея досягла вагомих успіхів, порівняно з іншими країнами, щодо створення комфортних умов і доступного середовища для осіб з інвалідністю шляхом: по-перше, прийняття спеціалізованого нормативно-правового акта, який регламентує забезпечення прав

і добробуту осіб з інвалідністю в усіх сферах життєдіяльності; по-друге, зміни ставлення до проблем інвалідності й регламентації на законодавчому рівні забезпечення прав осіб з інвалідністю як обов'язку держави та органів місцевого самоврядування; по-третє, створення чіткої та структурованої системи контрольних-наглядових органів щодо благополуччя осіб з інвалідністю. Тому вважаємо досвід Південної Кореї одним з найпрогресивніших і пропонуємо запозичити його позитивні аспекти, запровадивши їх в Україні.

Проаналізувавши систему суб'єктів, які здійснюють контрольну-наглядову діяльність у сфері забезпечення прав та інтересів осіб з інвалідністю в різних країнах, можна стверджувати, що попри наявні відмінності в структурі та процедурі здійснення контролю, їх досвід і специфіка мають чимало спільних рис: 1) загальний контроль щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю здійснює міністерство, яке забезпечує соціальну політику в країні (в Японії, Південній Кореї, Канаді, Великій Британії – Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення; в Австрії, Данії – Міністерство соціальних справ; у Німеччині, Фінляндії, Польщі, Білорусі, Таджикистані – Міністерство праці та соціальної політики); 2) зазначене міністерство працює скоординовано з іншими міністерствами та відомствами, які здійснюють контроль за дотриманням прав осіб з інвалідністю в спеціалізованих сферах суспільного життя (переважно це міністерства, які реалізують державну політику у сферах освіти, праці, транспорту, будівництва тощо); 3) у складі міністерства, яке здійснює загальну координацію та контроль, діє структурний підрозділ – спеціалізований орган, що безпосередньо вповноважений здійснювати нагляд і контроль за дотриманням прав осіб з інвалідністю на території країни (у кожній країні він має різні назви, проте функції та компетенція є ідентичними).

Узагальнюючи досвід зарубіжних країн щодо контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, доходимо висновку, що на території України слід:

1. Прийняти уніфікований нормативно-правовий акт, яким визначатиме особливості забезпечення прав осіб з інвалідністю в усіх сферах суспільного

життя, а не лише за окремими напрямками, і міститиме норми, які будуть регламентувати запобігання інвалідності, лікування та реабілітацію, надання фінансової допомоги, піклування та догляд, послуги, навчання соціальної адаптації та інтеграції, освіту, працевлаштування, доступ до інформації, транспортної та будівельної інфраструктури, заходи безпеки, пристосування для забезпечення виборчих прав, надання житла, поліпшення культурного середовища, підтримку сімей з інвалідами тощо. Таким нормативно-правовим актом може бути Закон України «Про добробут осіб з інвалідністю».

2. На прикладі Швеції, Великої Британії, Польщі, Південної Кореї доцільно запровадити в системі органів виконавчої влади створення спеціалізованого органу з чітко регламентованими контрольними повноваженнями не лише за окремими напрямками діяльності, а в усіх сферах суспільного життя, який буде здійснювати контроль і нагляд щодо забезпечення прав та інтересів осіб з інвалідністю шляхом проведення різних перевірок. Зазначений орган за результатами таких перевірок та/або щорічно повинен звітувати перед міністерством, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю.

3. Ураховуючи досвід Німеччини та Австрії, з метою здійснення ефективного контролю на місцях необхідно створити окремі підрозділи такого органу в кожній області, які варто наділити відповідним обсягом контрольних повноважень у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на окремій території.

4. Запровадити на території України схожі на систему паратранзиту (досвід США) спеціалізовані служби, які мають надавати послуги транспортування особам з інвалідністю незалежно від місця та часу («від дверей до дверей») у будь-яку точку зони обслуговування за незначну грошову плату, яка відповідає вартості проїзду в громадському транспорті.

5. За зразком Китайської Народної Республіки запровадити здійснення контролю не лише за дотриманням прав осіб з інвалідністю підприємствами, установами, організаціями та громадянами, а й за виконанням особами з

інвалідністю своїх обов'язків, до яких належать демонстрування оптимістичного духу й ініціативності, почуття власної гідності, впевненості в собі, самостійності та самозабезпеченості, а також внесок у соціалістичне будівництво країни. Тому пропонуємо аналогічні обов'язки закріпити на законодавчому рівні в Україні, адже вони сприяють соціалізації особи з інвалідністю та продуктивній адаптації її в суспільстві, формуванню активної життєвої позиції, допомагають відчутти себе гідним і повноцінним громадянином, а також передбачити різні заходи для контролю за їх дотриманням (запровадження на загальнодержавному рівні дня осіб з інвалідністю, телефонне опитування, анкетування тощо).

6. На прикладі Південної Кореї зобов'язати Міністерство соціальної політики України кожні п'ять років встановлювати загальну політику щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю (наприклад, Національний план), який має містити такі положення: 1) добробут осіб з інвалідністю; 2) культура й освіта осіб з інвалідністю; 3) економічна діяльність інвалідів; 4) соціальна інтеграція осіб з інвалідністю; 5) інші питання, необхідні для задоволення інтересів і забезпечення добробуту осіб з інвалідністю. Також слід покласти на міністра соціальної політики України обов'язок здійснювати загальний нагляд за реалізацією зазначеного Плану та передбачити створення структурного підрозділу Міністерства соціальної політики України, на який покласти функції контролю та нагляду в цій сфері.

### **3.3. Розвиток адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю**

Забезпечення прав осіб з інвалідністю та створення реальних умов для можливості їх реалізації є завжди актуальним питанням і належить до широкомасштабних проблем, які слід розв'язувати на загальнодержавному рівні шляхом прийняття державних (національних) стратегій на певний проміжок часу на підставі міжнародних стандартів, причому поширювати такий план дій необхідно не

лише на столицю та великі міста, а на всю територію України рівномірно, з метою створення для осіб з інвалідністю оптимальних умов життя в соціумі. Ідеться про те, що держава зобов'язана всіляко дбати про добробут осіб з інвалідністю, які мешкають на її території, і правотворчою діяльністю закріплювати пільги та спеціальні умови для такої категорії осіб.

Крім того, у державі має бути створено ефективний адміністративно-правовий механізм, який охоронятиме та захищатиме права, свободи та законні інтереси осіб з інвалідністю. Державний механізм охорони та захисту прав осіб з інвалідністю є багатоаспектною категорією та, крім гарантій, повинен охоплювати контрольну-наглядову діяльність як сукупність активних і пасивних дій уповноважених суб'єктів, що спрямовані на виявлення та припинення порушень у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю. Зазначена діяльність потребує чіткого нормативно-правового регламентування та правового підґрунтя для легального застосування конкретних форм і методів уповноваженими суб'єктами контрольну-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Досі не розроблено єдиного нормативно-правового акта, який міг би стати базисним підґрунтям для регулювання сфери забезпечення прав осіб з інвалідністю загалом. Кожен закон або підзаконний нормативний акт регулює лише окремі складові правового статусу особи з інвалідністю залежно від сфер реалізації їхніх прав і свобод.

Нормативно-правовим актом, який визначає шляхи та способи розв'язання проблем щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю, а також регламентує конкретні заходи їх утілення, є Державна цільова програма «Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю» на період до 2020 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 року № 706 [51] (Програма). З-поміж характерних її властивостей слід виокремити такі.

По-перше, цей нормативний документ визначає лише окремі заходи в межах певних завдань і відповідальних органів публічної влади за втілення таких заходів. Зокрема, у межах загального завдання «Удосконалення законодавства» напроми, передбачені Конвенцією про права осіб з інвалідністю [92], визначено стандартними

для законодавства словосполученнями – «привести у відповідність до положень Конвенції», «розроблення стандартів та планів у відповідності до законів... з урахуванням положень Конвенції», «розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо приведення нормативно-правових актів у відповідність зі статтями... Конвенції» тощо. Тобто більшість пунктів не містять пропозицій щодо реального вдосконалення законодавчої бази України з питань забезпечення реалізації прав осіб з інвалідністю, що призводить до розмивання уявлень стосовно того, якими ж повинні бути фактичні результати таких удосконалень і змін після завершення дії зазначеної державної програми (після 2020 року).

По-друге, серед суб'єктів, уповноважених забезпечувати виконання зазначених заходів, названо численну кількість міністерств та інших органів виконавчої влади, що, на нашу думку, унеможлиблює здійснення якісного та ефективного контролю й нагляду за реалізацією заходів, адже відповідальними за його виконання є два–п'ять суб'єктів, наділених різним обсягом повноважень. Можна дійти висновку, що загалом за виконання Програми відповідають чотирнадцять суб'єктів, зокрема: Міністерство юстиції України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство культури України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Національна академія педагогічних наук України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та інші центральні органи виконавчої влади.

Доцільнішим видається призначення одного відповідального органу публічної влади (а саме міністерства) за реалізацію окремого напрямку. Подеколи можливе виокремлення двох органів публічної влади, одним з яких обов'язково має бути міністерство, а іншим – підконтрольний йому орган виконавчої влади. Наприклад, у сфері забезпечення доступності будівельної інфраструктури для осіб з інвалідністю –

це Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державна архітектурно-будівельна інспекція України; у сфері забезпечення доступності транспортної інфраструктури – Міністерство інфраструктури України та Державна служба України з безпеки на транспорті. З метою уникнення дублювання та «перехресного накладення» повноважень між міністерствами, а також з метою чіткого визначення відповідального за кожний захід органу публічної влади вважаємо за доцільне призначити лише одне міністерство, відповідальне за виконання певного заходу, і передбачити координацію та взаємодію зазначеного органу з іншими міністерствами, які безпосередньо або опосередковано беруть участь у формуванні державної політики в цій сфері.

По-третє, зазначена Програма не передбачає створення єдиного нормативно-правового документа, спроможного цілком закріпити окреслені Конвенцією права та можливості осіб з інвалідністю, а також розроблення на загальнодержавному рівні ефективних механізмів охорони та захисту таких прав. Вона лише регламентує ті зміни до норм і положень чинної законодавчої бази, які необхідно внести, щоб законодавство України було узгодженим із європейськими стандартами та положеннями Конвенції. Крім того, серед заходів, спрямованих на реалізацію європейських норм, передбачено «розроблення та подання в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проектів нормативно-правових актів щодо внесення змін до законодавства з окремих питань» [51]. Оскільки законодавча база України щодо регулювання прав осіб з інвалідністю є вже досить масивною, Програма, замість уніфікації зазначених норм в єдиному нормативно-правовому акті, навпаки, встановлюючи необхідність прийняття нових нормативних документів, спричиняє несистемність законодавчої бази у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Крім цього, застарілим уже є Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ, адже не визначає ті основні положення, які в сучасному суспільстві є пріоритетними, а якщо й регламентує, то такі норми зазвичай мають загальний характер та є бланкетними. По-перше, положення зазначеного Закону орієнтовані виключно на соціальну складову життєдіяльності особи. Головною його метою є створення умов

нормального навколишнього середовища для особи з інвалідністю в соціумі. Однак, з огляду на зарубіжний досвід, слід констатувати, що «право бути залишеним у спокої та мати право на відмежованість від соціуму» (наприклад, самотійність у виборі способу життя, індивідуальна мобільність, вибір способів і засобів розвитку особистісної цілісності) є невід'ємною складовою будь-якого індивідуума, зокрема й особи з інвалідністю.

По-друге, не передбачено створення комплексного плану заходів для осіб з інвалідністю. Україна, обираючи курс на євроінтеграцію, повинна відповідати міжнародним стандартам і вивчати позитивний зарубіжний досвід для його запозичення. У межах глобальних проблем протидії дискримінації за будь-якими ознаками (серед яких і ознака інвалідності) більшість країн не лише Європи, а й усього світу імплементують національні стратегії або комплексні плани терміном до п'яти років, які регламентують запровадження нових та оновлення чинних заходів, спрямованих на реалізацію прав осіб з інвалідністю та створення оптимальних умов для їх життєдіяльності, а також передбачають здійснення контрольної-наглядової діяльності в цій сфері, визначаючи межі контролю та нагляду суб'єктів, уповноважених його здійснювати.

По-третє, аналізований Закон не містить окремої глави, присвяченої контролю та нагляду. Тому особі з інвалідністю в разі порушення її прав або особі, яка наглядає за інвалідом, доводиться вивчати весь масив нормативно-правового регулювання в пошуках суб'єкта, який здійснює контроль за дотриманням прав осіб з інвалідністю. А оскільки цей Закон не визначає всіх прав осіб з інвалідністю, досить часто особа взагалі не має уявлення, до якого нормативно-правового акта апелювати та як захистити свої права й інтереси.

З огляду на зазначене, пропонуємо такі шляхи розв'язання проблем нормативно-правового закріплення прав осіб з інвалідністю та питань, пов'язаних з їх реалізацією, а також аспектів контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав цієї категорії осіб.

Першим кроком до створення дієвої законодавчої бази у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю та раціонального механізму контрольної-наглядової

діяльності є прийняття уніфікованого нормативно-правового акта, який детально регламентуватиме: по-перше, обов'язки держави щодо створення такого середовища, у якому особи з інвалідністю мали б можливість максимально якісно та повноцінно реалізувати свої права, а також виконувати обов'язки перед державою, шляхом створення пільг і спеціальних умов; по-друге, визначатиме напрями державної політики у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, зокрема, питання запобігання інвалідності, лікування та реабілітації, навчання соціальної адаптації, освіти, професійної діяльності, доступу до інформації, послуг, заходів безпеки, удосконалення соціальної обізнаності, реалізації виборчих прав, умов надання житла, поліпшення культурного середовища, підтримку осіб з інвалідністю та їх сімей тощо.

Тому вважаємо за доцільне розробити та прийняти *Закон України «Про добробут осіб з інвалідністю»* (або, відповідно до сучасних наукових розробок, *Закон України «Про добробут осіб з обережними можливостями»*, або *Закон України «Про добробут осіб з особливими потребами»*), структурувавши його за такими розділами:

*Розділ I. Загальні положення*

*Розділ II. Суб'єкти у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю (обмеженими можливостями/особливими потребами)*

*Розділ III. Державна політика у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю (обмеженими можливостями/особливими потребами)*

*Розділ IV. Права, свободи та обов'язки осіб з інвалідністю (обмеженими можливостями/особливими потребами)*

*Розділ V. Громадські організації осіб з інвалідністю (обмеженими можливостями/особливими потребами)*

*Розділ VI. Контроль і нагляд у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю (обмеженими можливостями/особливими потребами)*

*Розділ VII. Відповідальність за порушення законодавства про забезпечення прав осіб з інвалідністю (обмеженими можливостями/особливими потребами)*

*Розділ VIII. Прикінцеві та перехідні положення*

Розглянемо запропоновану структуру детальніше.

Розділ «Загальні положення» має містити: 1) основну мету цього Закону; 2) визначення термінів; 3) правову основу цього Закону; 4) принципи забезпечення прав осіб з інвалідністю.

По-перше, метою цього Закону слід передбачити створення системи заходів, що здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування з метою забезпечення прав і свобод людей з інвалідністю, які спрямовані на реалізацію таких прав та пов'язані з профілактикою інвалідності, медичною допомогою, освітою, професійною діяльністю й іншими складовими суспільного життя особи з інвалідністю шляхом запровадження та реалізації визначених законом заходів і створення спеціальних умов для стабілізації та оптимізації життя таких осіб відповідно до їхніх індивідуальних можливостей та особливостей.

По-друге, особою з інвалідністю є особа, яка має природжені або набуті протягом життя стійкі фізичні, психічні, інтелектуальні або сенсорні дефекти, вади чи захворювання, що заважають їй повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні зі здоровими людьми, а також має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність інвалідності в конкретної особи.

По-третє, правовою основою цього Закону є норми Конституції України, національні та міжнародні законодавчі акти в цій сфері, а також положення Загальної декларації прав людини, Конвенції про права осіб з інвалідністю, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

По-четверте, принципами забезпечення прав осіб з інвалідністю слід визначити такий перелік узгоджених між собою базисних засад забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, окреслених Конвенцією Організації Об'єднаних Націй про права осіб з інвалідністю, а саме:

- 1) повага до людської гідності, її особистої самостійності, зокрема свободи здійснювати власний вибір, і незалежності;
- 2) недискримінація;

- 3) повне й ефективне залучення та включення до суспільства;
- 4) повага до особливостей осіб з інвалідністю і прийняття їх як компонента людської різноманітності й частини людства;
- 5) рівність можливостей;
- 6) доступність;
- 7) рівність чоловіків і жінок;
- 8) повага до здібностей дітей з інвалідністю, що розвиваються, і повага до права дітей з інвалідністю зберігати свою індивідуальність [92].

Другий розділ «Суб'єкти у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю» має регламентувати систему органів державної влади й органів місцевого самоврядування як основних суб'єктів, відповідальних за створення таких умов життєдіяльності для осіб з інвалідністю, за яких зазначена категорія осіб почувалася б максимально комфортно та повноцінно серед інших людей у соціумі. Цей розділ регулюватиме компетенцію та повноваження, координацію і взаємодію між такими суб'єктами. Також слід передбачити обов'язок Міністерства соціальної політики України щоп'ять років встановлювати загальну політику щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю – Національний план. Зазначений документ повинен містити положення, які стосуються питань щодо:

- 1) добробуту осіб з інвалідністю;
- 2) культури й освіти осіб з інвалідністю;
- 3) економічної діяльності осіб з інвалідністю;
- 4) соціальної інтеграції осіб з інвалідністю;
- 5) інших питань, необхідних для заохочення інтересів і добробуту осіб з інвалідністю.

Пропонуємо в нормах цього підрозділу закріпити також обов'язок Міністра соціальної політики України здійснювати загальний нагляд за реалізацією зазначеного Плану.

У розділі III «Державна політика у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю» таку політику слід визначити як комплекс правових, політичних, економічних, соціально-культурних і організаційних заходів уповноважених

суб'єктів, визначених у другому розділі цього Закону, спрямованих на встановлення загальнодержавних пріоритетів щодо добробуту такої соціально-незахищеної верстви населення, як особи з інвалідністю.

На нашу думку, зазначений підрозділ має регламентувати напрями державної політики у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, зокрема, містити статті в такій послідовності:

– стаття «Запобігання інвалідності» буде регламентувати, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування всіляко сприяють розслідуванню та дослідженню причин інвалідності, а також запроваджують відповідні проекти охорони здоров'я матері та дитини щодо раннього виявлення та лікування захворювань, які можуть призвести до інвалідності;

– стаття «Лікування та реабілітація» буде закріплювати, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування шляхом покладання відповідних обов'язків на підпорядковані їм медичні заклади надають реабілітаційну медичну допомогу, таку як функціональне лікування і психотерапію, необхідні для вивчення або відновлення життєвих функцій особи з інвалідністю;

– стаття «Навчання соціальної адаптації та інтеграції» визначить, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування забезпечують соціальну адаптацію та інтеграцію в суспільство, щоб особи з інвалідністю могли почувати себе повноцінною частиною суспільства незалежно від наявності фізичних або психічних вад і з метою полегшення життєдіяльності такої особи в соціумі;

– стаття «Освіта» встановлюватиме, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування затверджують і провадять необхідну державну політику для поліпшення змісту, форм, методів освіти, щоб особи з інвалідністю могли отримувати адекватну освіту залежно від віку, психофізіологічних можливостей та інших здібностей, зокрема шляхом запровадження інклюзивного навчання;

– стаття «Професійна діяльність» буде передбачати, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати професійне керівництво, професійну кваліфікацію, спеціалізацію, підготовку, перепідготовку та працевлаштування осіб з інвалідністю, з метою надання такій особі можливості

займатися тією роботою, що максимально відповідає її можливостям і здібностям, а також не протипоказана за станом здоров'я;

– стаття «Соціальна інфраструктура» буде регламентувати, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування реалізують необхідну політику шляхом затвердження державних стандартів, які передбачають доступність і безперешкодність об'єктів соціальної інфраструктури (будівельної, транспортної) для користування ними особами з інвалідністю;

– стаття «Інформація» буде визначати, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування забезпечують доступ осіб з інвалідністю до електров'язку та мовлення шляхом створення спеціально пристосованих сайтів, спеціальних випусків інформаційно-довідкової літератури та здійснення інших заходів для надання вільного й безперешкодного доступу до інформації та можливості висловлювати власну думку;

– стаття «Виборчі права» передбачатиме створення спеціальних умов для можливості осіб з інвалідністю брати участь у політичному житті нарівні з іншими людьми, зокрема мати право обирати та бути обраними шляхом створення органами державної влади й місцевого самоврядування доступності приміщень і спрощення використання матеріалів для голосування особами з інвалідністю;

– стаття «Заходи безпеки» встановлюватиме, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування розробляють маршрути евакуації для людей із зоровими й опорно-руховими вадами під час затвердження плану дій на випадок аварій та аварійних ситуацій, які можуть виникнути з природних, техногенних або інших причин; у разі виникнення аварійної ситуації про неї має бути оповіщено як голосовим повідомленням, так і шляхом розміщення відповідних текстових табличок про екстрену ситуацію;

– стаття «Матеріальна, соціально-побутова, медична та фінансова допомога» регламентуватиме обов'язок держави надавати всі види державної допомоги (безкоштовне медичне лікування, надання транспортних засобів, житла, грошової допомоги тощо) особі з інвалідністю або членам її сім'ї залежно від висновку медико-соціальної експертизи в індивідуальному порядку;

– низка інших статей окреслять обов'язки органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо вжиття заходів, спрямованих на створення оптимальних умов для життєдіяльності осіб з інвалідністю.

Наступний розділ «Права, свободи та обов'язки осіб з інвалідністю» має визначати зміст таких прав і свобод, як право на життя, свободу й особисту недоторканність, свободу від експлуатації, насилля та наруги, свободу від катувань і жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання; право на захист особистої цілісності, право на самостійний спосіб життя й залучення до суспільства, право на індивідуальну мобільність, доступ до правосуддя, свободу висловлення думки та переконань і доступ до інформації, право на недоторканність приватного життя, право на освіту, працю та зайнятість, право на безперешкодний доступ до соціальної інфраструктури, достатній життєвий рівень і соціальний захист, право на участь у політичному та суспільному, а також культурному житті, проведенні дозвілля й відпочинку та заняттях спортом тощо. З-поміж обов'язків осіб з інвалідністю слід передбачити демонстрацію оптимістичного духу й ініціативності, почуття власної гідності та впевненості в собі.

Розділ «Громадські організації осіб з інвалідністю» визначатиме правову основу та загальні форми діяльності таких організацій, їхні права й обов'язки, а також обов'язки центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо надання допомоги, сприяння діяльності громадських організацій осіб з інвалідністю.

Розділ «Контроль і нагляд у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю» регламентуватиме контроль і нагляд у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, що в контексті предмета дисертаційного дослідження є визначальним, тому повинен містити безпосередню вказівку на орган з чітко регламентованими контрольно-наглядовими повноваженнями не лише за окремими напрямками діяльності, а в усіх сферах суспільного життя. З метою здійснення ефективного контролю на місцях пропонуємо також передбачити створення окремих територіальних підрозділів такого органу в кожній області, які слід наділити відповідним обсягом контрольно-

наглядних повноважень у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на окремій території.

Крім того, зазначений розділ Закону повинен регулювати взаємоузгоджену та скоординовану систему дій між зазначеним органом та іншими суб'єктами, які безпосередньо чи опосередковано стосуються сфери забезпечення прав осіб з інвалідністю (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи центральної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи тощо). Зазначений орган за результатами діяльності щорічно повинен звітувати перед міністерством, яке забезпечує реалізацію державної політики у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю, – Міністерством соціальної політики України. Також у межах зазначеного розділу необхідно виокремити положення щодо здійснення громадського контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

У зв'язку з викладеним вище, вважаємо за доцільне прийняти постанову Кабінету Міністрів України про створення спеціалізованого контрольно-наглядного органу у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю та його територіальних підрозділів, визначити порядок їхньої діяльності, ураховуючи розроблені положення. Таким органом, що здійснюватиме контрольно-наглядні функції у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, має бути спеціально створена Державна інспекція з контролю у справах осіб з інвалідністю. Крім того, доцільно прийняти постанову Кабінету Міністрів України, яка визначатиме порядок здійснення державного контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Наступний розділ – «Відповідальність за порушення законодавства про забезпечення прав осіб з інвалідністю» – має містити норми такого змісту: «посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадяни, іноземці, особи без громадянства за порушення законодавства про забезпечення прав осіб з інвалідністю та посягання на їх права несуть кримінальну, адміністративну або цивільно-правову відповідальність відповідно до закону». Тобто норма має бути банкетною та встановлюватиме, що в разі порушення цього Закону або інших нормативно-правових актів, які регламентують питання, пов'язані з особами з

інвалідністю, їхнім правами, обов'язками тощо, повинні звернутися до Кримінального кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення України або Цивільного кодексу України з метою визначення конкретної санкції та виду судочинства, у межах якого має бути здійснено захист і поновлення порушених прав, а також, за необхідності, відшкодування шкоди.

В останньому розділі «Прикінцеві та перехідні положення» за стандартизованою схемою має бути закріплено день набрання чинності цього Закону, перелік нормативно-правових актів, які втратили чинність на підставі прийняття цього Закону, та вказівки Кабінету Міністрів України з метою створення належних умов для реалізації цього Закону такого змісту:

«1. У тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям цього Закону.

2. Ужити заходів для узгодження із цим Законом підзаконних нормативно-правових актів, забезпечивши набрання ними чинності одночасно з уведенням у дію цього Закону.

3. Ужити інших заходів для реалізації цього Закону.

Державна інспекція з контролю у справах осіб з інвалідністю утворюється протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом.

Не пізніше ніж у місячний строк з дня набрання чинності цим Законом постановою Кабінету Міністрів України має бути затверджено порядок про утворення Державної інспекції з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів».

Отже, прийняття Закону України «Про добробут осіб з інвалідністю» є не лише вимогою часу, а й об'єктивною необхідністю відповідно до міжнародних стандартів і положень, які є обов'язковими для імплементації на території нашої держави, а також нагальної потреби вдосконалення чинного законодавства України та його уніфікації для реального забезпечення осіб з інвалідністю на підставі осучаснених механізмів здійснення контрольної-наглядової діяльності в зазначеній сфері, які вже діють у більшості розвинених країн світу.

Наступним кроком у розвитку адміністративно-правового регулювання контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю є прийняття *Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення Державної інспекції з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів»* з подальшим затвердженням положення про діяльність зазначеного органу.

Зокрема, відповідно до цієї постанови слід «утворити Державну інспекцію з контролю у справах осіб з інвалідністю в Україні як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України.

Міністерству соціальної політики України подати Кабінетові Міністрів України у двомісячний строк:

1) проект Положення про Державну інспекцію з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів і пропозиції щодо внесення до актів законодавства змін, що випливають із цієї постанови;

2) пропозиції щодо розміщення Державної інспекції з контролю у справах осіб з інвалідністю в м. Києві та її територіальних органів в обласних центрах».

Зазначений нормативний акт стане відправною точкою на шляху до створення ефективного механізму контрольної-наглядової діяльності щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на території України. Новостворена Державна інспекція з контролю у справах осіб з інвалідністю буде єдиним спеціалізованим контрольним-наглядовим органом, діяльність якого поширюватиметься не лише на м. Київ (де безпосередньо має бути розташована установа), а на всю територію України унаслідок створення її територіальних підрозділів в обласних центрах.

На підставі цієї постанови доцільно прийняти *Постанову Кабінету Міністрів України, яка затвердить Положення про Державну інспекцію з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів*. Це Положення визначатиме, що Державна інспекція з контролю у справах осіб з інвалідністю (ДІКСІ) в Україні є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України та який реалізує державну політику щодо здійснення державного нагляду

(контролю) за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадян, іноземців, осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій усіх форм власності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

ДККСІ у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, постановами Верховної Ради України й указами Президента України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Основними завданнями ДККСІ є: 1) реалізація державної політики щодо здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадян, іноземців, осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій усіх форм власності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю; 2) внесення на розгляд Міністра соціальної політики України пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначеній сфері.

ДККСІ відповідно до покладених на неї завдань здійснює низку контрольних-наглядових повноважень, які забезпечують ефективне функціонування механізму охорони та захисту прав й інтересів осіб з інвалідністю. До таких повноважень, зокрема, належать інспектування та перевірка за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадян, іноземців, осіб без громадянства, підприємств, установ й організацій усіх форм власності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю. За результатами своєї діяльності ДККСІ щорічно звітує перед Міністерством соціальної політики України.

ДККСІ під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами й організаціями.

ДККСІ в межах повноважень, передбачених законом, на підставі та на виконання Конституції й законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства соціальної політики видає

накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання.

ДКСІ очолює Голова, якого призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій Міністра соціальної політики.

Граничну чисельність державних службовців і працівників ДКСІ затверджує Кабінет Міністрів України.

ДКСІ є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства [212].

Отже, прийняття та затвердження цього положення є необхідним елементом здійснення якісної контрольної-наглядової діяльності щодо дотримання прав осіб з інвалідністю не лише за окремими напрямками, а в їх сукупності шляхом виокремлення єдиного контролюючого органу спеціального (профільного) спрямування.

Останнім кроком у розвитку адміністративно-правового регулювання контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю має бути прийняття нормативно-правового акта, який закріплюватиме процедуру проведення та здійснення контролю й нагляду щодо дотримання прав осіб з інвалідністю. На нашу думку, таким нормативним актом має бути *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю»* такого змісту:

1. *Загальні положення.* Цей Порядок має визначати процедуру здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, громадян, іноземців, осіб без громадянства, підприємств, установ й організацій усіх форм власності щодо додержання вимог законодавства про добробут осіб з інвалідністю, норм і стандартів щодо забезпечення доступності до об'єктів соціальної інфраструктури, норм міжнародних правових актів, зокрема Конвенції про права осіб з інвалідністю та інших нормативно-правових актів у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Крім того, у загальних положеннях слід зазначити, що органами державного контролю та нагляду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю є Державна інспекція з контролю у справах осіб з інвалідністю, її територіальні органи – обласні, Київське та Севастопольське міські, районні управління.

*2. Порядок здійснення державного контролю.* Зазначений розділ повинен висвітлювати форми, види та методи здійснення державного контролю й нагляду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю. Зокрема, суб'єкти здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю провадять свою діяльність шляхом планових, позапланових і повторних, виїзних або невиїзних перевірок й інспектування.

Планові перевірки за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що безпосередньо чи опосередковано стосуються сфери забезпечення прав осіб з інвалідністю, слід проводити на підставі річних та/або квартальних планів ДІСКІ, які мають бути затверджені в передбаченому законом порядку. Позапланові перевірки проводять у випадках, визначених законодавством, зокрема на вимогу осіб з інвалідністю або осіб, які доглядають за ними, громадських організацій осіб з інвалідністю тощо.

Для проведення планових і позапланових перевірок ДІСКІ має видати наказ, у якому зазначають найменування суб'єкта, який підлягає перевірці, його місцезнаходження, форму, вид та методи контрольної-наглядової діяльності, які буде застосовано під час проведення перевірки, строк її проведення, а також склад комісії. Наказ є підставою для оформлення направлення на проведення перевірки, яке має бути підписане Головою ДІСКІ та засвідчене печаткою. У такому направленні визначають програму проведення перевірки, а також перелік питань і документів, які підлягають перевірці. Типова форма такого направлення має бути затверджена Міністерством соціальної політики України.

*3. Оформлення результатів здійснення державного контролю.* На підставі перевірки складають акт проведення перевірки у двох примірниках за формою, затвердженою ДІСКІ. Якщо під час здійснення перевірки було виявлено порушення вимог законодавства та/або державних стандартів, про це зазначають в акті

проведення перевірки, роблять запис про необхідність розроблення плану заходів і строки для усунення виявлених порушень, а також необхідність проведення повторної перевірки, визначають її дату та строк, а також можливість притягнення винних осіб до відповідальності.

Прийняття цього Порядку є невід'ємною складовою розвитку, становлення та функціонування дієвого механізму забезпечення, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з інвалідністю, адже він визначатиме види, форми, методи, напрями, строки контрольно-наглядової діяльності вповноважених суб'єктів, а також можливість притягнення винних осіб до юридичної відповідальності в разі nereагування або неналежного реагування на виявлені під час перевірки порушення вимог законодавства, державних норм і стандартів, положень міжнародно-правових актів тощо. Зазначена Постанова Кабінету Міністрів України стане процесуальною основою, яка регламентуватиме всі процедурні аспекти здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Таким чином, побудова якісної моделі контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю на території України передбачає прийняття низки нормативно-правових актів, які будуть містити матеріальні та процесуальні норми. Зокрема, це Закон України «Про добробут осіб з інвалідністю», Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення Державної інспекції з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів» з подальшим прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України, яка затверджує Положення про Державну інспекцію з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів», а також Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю». Ці нормативно-правові акти в сукупності забезпечать ефективність здійснення контрольно-наглядової діяльності в аналізованій сфері.

На підставі здійсненого дослідження шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, зокрема й зарубіжного досвіду окремих країн, можна дійти таких висновків, які апробовано в межах низки наукових праць [250; 252; 253; 345].

1. Категорія «законність» є юридичним явищем, що зумовлює обов'язкове дотримання всіма органами державної влади та місцевого самоврядування, установами, підприємствами й організаціями незалежно від форм власності, а також членами суспільства законів і нормативно-правових актів. Гарантіями забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю слід вважати спеціальні засоби, способи й умови, що утворюють реальність режиму законності та правомірність інспекційних дій суб'єктів контролю і нагляду під час забезпечення прав осіб з інвалідністю, які відображені в чинному законодавстві, а також окреслюють предмет і межі відповідної діяльності та сприяють безперешкодній реалізації суб'єктивних прав і виконанню юридичних обов'язків.

До визначальних ознак гарантій забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю належать такі вони є спеціальними засобами, способами й умовами, що утворюють реальність режиму законності; відображені в чинному законодавстві та мають юридичну силу; окреслюють предмет і межі повноважень інспекційних органів у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю; сприяють безперешкодній реалізації суб'єктивних прав та виконанню юридичних обов'язків.

2. Гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю охоплюють: загальні гарантії контрольно-наглядової діяльності; гарантії контролюючих суб'єктів; гарантії підконтрольних суб'єктів; гарантії третіх осіб, які, з одного боку, утілюють специфіку інспекційного процесу, а з іншого – особливості правового статусу.

За призначенням гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері дотримання прав осіб з інвалідністю поділяють на: запобіжно-

попереджувальні (превентивні); припинювальні; каральні (штрафні); відновлювально-компенсаційні.

3. Конституційне закріплення рівності осіб з інвалідністю та гарантування вжиття спеціальних заходів, необхідних для допомоги, адаптації, реабілітації, лікування та життєдіяльності осіб з інвалідністю, є позитивним аспектом з позиції людиноцентристської концепції як провідної ідеології сьогодення. Конституційне закріплення принципів рівності та недискримінації за будь-якими ознаками, зокрема й інвалідності, передбачено в таких країнах, як Швейцарія, Польща, Іспанія, Грузія, Білорусь, Молдова, Німеччина, Канада, Республіки Корея тощо.

4. Серед країн, які прийняли спеціалізовані закони, що закріплюють основні права та свободи осіб з інвалідністю, заборону дискримінації, заходи реабілітації та соціальної інтеграції осіб з інвалідністю, слід виокремити такі: Італія (закон «Про права, соціальну інтеграцію та послуги для осіб з інвалідністю»), Велика Британія (Акт про дискримінацію осіб з інвалідністю), Білорусь (закон «Про соціальний захист інвалідів в Республіці Білорусь»), Філіппіни (Велика хартія для осіб з інвалідністю), Австралія (Акт про дискримінацію осіб з інвалідністю), Польща (Картка прав осіб з інвалідністю), Болгарія (закони «Про захист, реабілітацію та соціальну інтеграцію осіб з інвалідністю», «Про інтеграцію осіб з інвалідністю»), Німеччина (Зведений соціальний кодекс і низка законодавчих актів), Австрія (Федеральний закон про інвалідів, Акт про інтеграцію інвалідів, Акт про піклування інвалідів), Канада (Акт про сліпих, Акт про інвалідів, Акт про професійну реабілітацію інвалідів), США (Акт про інвалідів, Акт про усунення архітектурних бар'єрів, Акт про реабілітацію, Акт про освіту дітей-інвалідів).

5. З огляду на зарубіжний досвід контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, в Україні необхідно: 1) прийняти уніфікований нормативно-правовий акт, який визначатиме особливості забезпечення прав осіб з інвалідністю в усіх сферах суспільного життя, а не лише в окремих напрямках, і міститиме норми, які будуть регламентувати запобігання інвалідності, лікування та реабілітацію, надання фінансової допомоги, піклування та догляд, послуги, навчання соціальної адаптації та інтеграції, освіти, працевлаштування,

доступ до інформації, доступ до транспортної та будівельної інфраструктури, заходи безпеки, пристосування для забезпечення виборчих прав, надання житла, поліпшення культурного середовища, підтримку сімей з інвалідами тощо; 2) на прикладі Швеції, Великої Британії, Польщі, Південної Кореї створити в системі органів виконавчої влади спеціалізований орган із чітко регламентованими контролью-наглядовими повноваженнями не лише за окремими напрямками діяльності, а в усіх сферах суспільного життя, що здійснюватиме контроль і нагляд за забезпеченням прав та інтересів осіб з інвалідністю шляхом проведення різноманітних перевірок; 3) на підставі досвіду Німеччини й Австрії з метою здійснення ефективного контролю на місцях створити окремі підрозділи зазначеного органу в кожній області, які буде наділено відповідним обсягом контролью-наглядових повноважень у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на окремій території; 4) запровадити на території України схожі на паратранзит спеціалізовані служби, які будуть надавати послуги з перевезення особам з інвалідністю незалежно від місця та часу («від дверей до дверей») у будь-яку точку зони обслуговування за незначну грошову плату, яка дорівнює вартості проїзду в громадському транспорті; 5) за зразком досвіду Китайської Народної Республіки передбачити здійснення контролю не лише за дотриманням прав осіб з інвалідністю підприємствами, установами, організаціями та громадянами, а й за дотриманням особами з інвалідністю своїх обов'язків, до яких належать демонстрування оптимістичного духу й ініціативності, почуття власної гідності, упевненості в собі, самостійності та самозабезпеченості, а також внесок у соціалістичне будівництво країни. Тому аналогічні обов'язки слід закріпити на законодавчому рівні в Україні, адже вони сприяють соціалізації особи з інвалідністю та продуктивній адаптації її в суспільстві, формуванню активної життєвої позиції, допомагають відчувати себе гідним і повноцінним громадянином, а також передбачити різні заходи для контролю за їх дотриманням (запровадження на загальнодержавному рівні дня осіб з інвалідністю, телефонне опитування, анкетування тощо); 6) зобов'язати Міністерство соціальної політики України щоп'ять років встановлювати загальну політику щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю (Національний план). Також покласти на

Міністра соціальної політики України обов'язок здійснювати загальний нагляд за реалізацією зазначеного Плану або передбачити створення структурного підрозділу Міністерства соціальної політики України, на який покласти функції контролю та нагляду в цій сфері.

6. На підставі здійсненого аналізу чинної нормативно-правової бази, яка регламентує питання забезпечення та реалізації прав осіб з інвалідністю, сформульовано висновок, згідно з яким доцільно змінювати погляди на окреслені проблеми та здійснення контрольної-наглядової діяльності в зазначеній сфері шляхом: а) прийняття низки нових нормативно-правових актів, які будуть фундаментом для розбудови якісної контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю; б) створення спеціалізованого (профільного) органу, який буде здійснювати контроль і нагляд за дотриманням прав, свобод та законних інтересів осіб з інвалідністю за всіма напрямками.

7. Побудова дієвого механізму забезпечення, реалізації, охорони та захисту прав осіб з інвалідністю на території України передбачає прийняття: 1) Закону України «Про добробут осіб з інвалідністю»; 2) Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення Державної інспекції з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів»; 3) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну інспекцію з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів»; 4) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю».

## ВИСНОВКИ

Дисертаційне дослідження містить теоретико-правове узагальнення та вирішення наукового завдання, яке полягало у з'ясуванні правової сутності, основних напрямів реалізації та законодавчого вдосконалення адміністративно-правових засад контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в Україні. За результатами дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. До основних із них належать такі.

1. Особа з інвалідністю – це особа, яка має природжені або набуті протягом життя стійкі фізичні, психічні, інтелектуальні або сенсорні дефекти, вади чи захворювання, що заважають їй повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні зі здоровими людьми, а також має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність інвалідності в конкретної особи. Ознаками інвалідності слід вважати такі характерні особливості: 1) особа має природжені або набуті протягом життя дефекти, вади або захворювання; 2) вони є стійкими – постійними або тривалими за часом; 3) ці вади можуть бути фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними; 4) вони заважають особі повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні зі здоровими людьми; 5) особа має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність у неї інвалідності.

2. Забезпечення прав осіб з інвалідністю є складовою діяльності органів державної влади, які вповноважені здійснювати соціальну політику та створювати реальні умови для надання останнім можливості повноцінно реалізувати свої права. У процесі цього виникають адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, що варто тлумачити як урегульовані нормами адміністративно-процесуального права суспільні відносини, що виникають між суб'єктом владних повноважень та особою, якій в установленому законом порядку надано статус особи з інвалідністю, з метою реалізації останнім законних прав,

свобод та інтересів. Невід'ємною складовою будь-яких суспільних відносин, стороною яких стає суб'єкт владних повноважень, є контрольно-наглядова діяльність.

3. Принципи контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю слід поділяти на три групи – фундаментальні, загальні та спеціальні, які завдяки вертикальним ієрархічним зв'язкам створюють стійку основу для здійснення контролюючими органами своїх повноважень. До фундаментальних принципів належать: рівність конституційних прав і свобод громадян України та їх рівність перед законом; невід'ємність і непорушність прав та свобод людини; невичерпність, гарантованість і нескасовність конституційних прав та свобод; недопустимість звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод у поточному законодавстві; єдність прав та обов'язків людини й громадянина. Загальними принципами контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів є такі: верховенство права, законність, універсальність, систематичність, реальність, об'єктивність, комплексність, гласність. Спеціальні принципи охоплюють професіоналізм, неупередженість, координаційність і субординаційність, пріоритетну спрямованість на дотримання прав та законних інтересів громадян.

4. Система суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю передбачає: 1) органи загального (комплексного) контролю та нагляду; 2) органи профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду; 3) громадські організації.

5. Контрольно-наглядовою діяльністю щодо забезпечення права осіб з інвалідністю на освіту є діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій, які залежно від правового статусу мають різний обсяг контрольно-наглядових повноважень, спрямована на забезпечення бездискримінаційного, безперешкодного, вільного та рівного доступу до якісного освітнього середовища особами з інвалідністю та контролю за можливістю реалізації ними визначених законодавством прав.

6.3 метою усунення причин неефективності здійснення суб'єктами контрольно-наглядової діяльності інспекційних повноважень у сфері дотримання

прав осіб з інвалідністю на працю доцільно: 1) запровадити схему постійної взаємодії між органами публічної адміністрації, передбачити необхідність притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які не виконують чи неналежно виконують службові обов'язки; 2) акцентувати увагу на питанні внутрішніх відносин між Міністром соціальної політики України та Державною службою України з питань праці в контексті впровадження систематичного стимулювання інспекційної діяльності шляхом доручень, окремих завдань, а також проведення круглих столів і конференцій з метою виявлення актуальних проблем і шляхів їх розв'язання; 3) підвищувати рівень професійної підготовки інспекторів праці на періодичних семінарах і тренінгах, курсах підвищення кваліфікації, а також шляхом заохочення до самоосвіти; 4) підвищити заробітну плату інспекторам праці до рівня, який об'єктивно мотивуватиме на належне виконання їхніх обов'язків.

7. Для продуктивного та реального забезпечення прав осіб з інвалідністю на доступ до соціальної інфраструктури та здійснення ґрунтовної контрольної-наглядової діяльності у сфері соціальної інфраструктури необхідно: 1) створити нормативні (які відповідають державним будівельним нормам) пандуси з поручнями на об'єктах загального користування та будівлях органів державної влади й місцевого самоврядування; 2) забезпечити об'єктивне пристосування закладів охорони здоров'я для осіб з інвалідністю, зокрема шляхом надання їм палат на нижніх поверхах, за наявності можливості – палат, які спеціально облаштовані для інвалідів або максимально пристосовані для їхніх потреб, систем супроводу, виклику персоналу до ліжка; 3) внести зміни до конкретних Державних будівельних норм з метою врахування потреб осіб з інвалідністю під час проектування, планування, реконструкції, будівництва об'єктів інфраструктури; 4) запровадити спеціальні курси та семінари для працівників служб супроводу на вокзалах і станціях, провідників, водіїв автобусів, тролейбусів, маршрутних таксі, касирів, контролерів щодо підвищення рівня кваліфікації з питань інвалідності й особливостей роботи із зазначеною категорією осіб (зокрема й особами з вадами опорно-рухового апарату, слуху, зору); 5) увести в експлуатацію по одному пристосованому для інвалідів транспорту на кожному маршруті не лише у великих містах, а й у містечках, селах і

селищах; 6) розробити та затвердити стандарт уніфікованого звукового сигналу світлофора для осіб із порушенням зору; 7) заборонити використання гучномовців на зупинках з метою реклами та пропаганди, натомість застосовувати їх для озвучення номера автобуса, який прибуває на зупинку, і точного часу його прибуття; 8) розробити й затвердити державний стандарт звукового супроводу всередині кожного автобуса (для осіб із порушеннями зору) та маршрутного таксі, їх текстового супроводу (для осіб із порушенням слуху), аналогічного озвученню назв зупинок у метрополітені та на залізничних вокзалах.

8. Гарантії дотримання законності контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю є фундаментальною основою інспекційної діяльності та виконують низку ключових функцій. Зокрема, цьому виду гарантій притаманна забезпечувальна властивість щодо надійності правового становища всіх суб'єктів, залучених до процесу контролю та нагляду. Такі гарантії сприяють досягненню результативності контрольної-наглядової діяльності та, підкріплюючись заходами державного примусу, надають можливість безперешкодно реалізувати суб'єктивні права та виконувати юридичні обов'язки. Водночас гарантії забезпечення законності контрольної-наглядової діяльності сприяють точній та однаковій правозастосовній діяльності, що дає змогу постійно підтримувати режим законності й правопорядку в державі.

9. Для оптимізування вітчизняної контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю доцільним є запозичення позитивного зарубіжного досвіду таких країн, як Австрія, Білорусь, Болгарія, Велика Британія, Грузія, Іспанія, Італія, Канада, Німеччина, Польща, Республіка Корея, США, Швейцарія, Японія, які на конституційному рівні закріплюють рівність осіб з інвалідністю та гарантування вжиття спеціальних заходів, необхідних для допомоги, адаптації, реабілітації, лікування та життєдіяльності інвалідів, а також прийняли спеціалізовані нормативно-правові акти, які забезпечують реалізацію прав осіб з інвалідністю у всіх сферах суспільного життя. Посиленої уваги потребує процедура здійснення контрольної-наглядової діяльності за дотриманням прав інвалідів, зокрема наявність у низці країн спеціалізованого (вузькопрофільного) органу, який

уповноважений здійснювати контроль і нагляд у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, а також функціонування чіткої системи звітності та врахування результатів попередніх років під час прийняття планів заходів – національних (державних) програм на подальший період.

10. Реформування вітчизняного законодавства з питань здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю передбачає розроблення та прийняття:

1) єдиного уніфікованого нормативно-правового акта, що детально регламентує: а) обов'язки держави щодо створення такого середовища, у якому особи з інвалідністю матимуть можливість максимально якісно та повноцінно реалізувати свої права, а також виконувати обов'язки перед державою, шляхом створення пільг і спеціальних умов; б) напрями основної державної політики у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, зокрема питання запобігання інвалідності, лікування та реабілітації, навчання соціальної адаптації, освіти, професійної діяльності, доступу до інформації, послуг, заходів безпеки, удосконалення соціальної обізнаності, реалізації виборчих прав, умов надання житла, поліпшення культурного середовища, підтримки осіб з інвалідністю та їхніх сімей;

2) Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення Державної інспекції з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів», що передбачатиме створення спеціалізованого (профільного) органу, який буде здійснювати контроль і нагляд за дотриманням прав, свобод та законних інтересів осіб з інвалідністю за всіма напрямками;

3) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну інспекцію з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів», що визначатиме правовий статус цього органу, його завдання, права, обов'язки, взаємодію та координацію з іншими органами, структуру, склад і чисельність;

4) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю у сфері забезпечення прав інвалідів», що закріплюватиме процедуру проведення та здійснення контролю й нагляду щодо

дотримання прав осіб з інвалідністю, зокрема визначатиме форми, види й методи здійснення контролю та нагляду у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, порядок проведення планових, позапланових і повторних перевірок, оформлення результатів здійснення державного контролю, заходи, яких уповноважені суб'єкти можуть уживати в разі виявлення порушень вимог законодавства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев : Наук. думка, 1990. 146 с.
2. Адміністративне право України: академічний курс : підручник. У 2 т. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
3. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова. Київ : Центр учб. літ., 2011. 216 с.
4. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.]. Харків : Право, 2010. 624 с.
5. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М. : Госюриздат, 1961. 271 с.
6. Алексеев С. С. Проблемы теории государства и права. М. : Юрид. лит., 1979. 428 с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.
8. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наук. думка, 2004. 304 с.
9. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 378 с.
10. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 42 с.
11. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). М. : Экономика, 2000. 302 с.
12. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М. : Политиздат, 1973. 392 с.

13. Авер'янов В. Б. Нове ставлення до прав людини – мета реформування українського адміністративного права. *Юридична Україна*. 2005. № 5. С. 31–35.

14. Авер'янов В. Б. Предмет регулювання адміністративного права та його «публічно-сервісна» складова. *Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право*. Київ : Юстініан, 2007. 228 с.

15. Бакуменко В. Д. Державне управління : курс лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. 536 с.

16. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків : Основа, 1996. 398 с.

17. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищ. навч. закл. Київ, 2001. 336 с.

18. Барабаш В. Ю. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :12.00.02. Харків, 2004. 19 с.

19. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2003. 205 с.

20. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.

21. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М. : БЭК, 1996. 386 с.

22. Безбар'єрне середовище для людей з інвалідністю в Україні. URL: [http://www.irf.ua/allevnts/news/bezbarerne\\_seredovische\\_dlya\\_lyudey\\_z\\_invalidnisty\\_u\\_v\\_ukraini\\_pyat\\_osnovnikh\\_problem/](http://www.irf.ua/allevnts/news/bezbarerne_seredovische_dlya_lyudey_z_invalidnisty_u_v_ukraini_pyat_osnovnikh_problem/).

23. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

24. Битяк Ю. П. Административное право Украины : учебник для студ. вузов юрид. спец. Харьков : Право, 2003. 576 с.

**25. Близько 278 мільйонів осіб у світі мають порушення слуху. URL:**

<http://dobryjlikar.com/article/201709/4932-blyzko-278-milyoniv-osib-sviti-mayut-porushennya-sluhu>.

26. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. (Очерк теории). М. : Юрид. лит., 1976. 215 с

27. Бурбика М. М. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. 358 с.

28. Бурлаков Р. Про систему державного фінансового контролю. *Право України*. 1998. № 3. С. 69–71.

29. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія : підручник. 3-тє вид., доповн. і переробл. Житомир : Рута, 2000. 544 с.

30. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов, ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

31. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник. 3-е изд. М. : Юриспруденция, 2000. 528 с.

32. Верховод І. С. Система соціально-професійної реабілітації та працевлаштування інвалідів в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.07. Донецьк, 2008. 22 с.

33. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с.

34. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачової на представленні в парламенті щорічної доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини в Україні (6 лип. 2005 р.). *Голос України*. 2005. № 133. С. 6.

35. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 178 с.

36. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.

37. Волошина А. В. Ефективна організація роботи громадської ради : метод. рек. Київ : Україна, 2011. 76 с.

38. Врегулювання проблемних питань працевлаштування та захисту прав інвалідів у сфері праці : практ. посіб. / уклад.: О. В. Бабак, І. В. Гладко, Н. М. Маліновська, В. Й. Скаковська. Київ : Ун-т Україна, Всеукр. центр проф. реабілітації інвалідів, 2007. 156 с.

39. Всесвітня організація охорони здоров'я. URL: <http://www.who.int/gho/database/ru/>.

40. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право : учебник. М. : ТК Велби, 2003. 480 с.

41. Гамалій О. Л. Класифікація видів контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-8-2014/item/314-klassifikatsiya-vydiv-kontrolno-nahlyadovoyi-diyalnosti-u-sferi-zemelnykh-vidnosyn-hamalii-o-l>.

42. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 413 с.

43. Головистикова А. Н. Права человека : учебник. М. : Эксмо, 2008. 327 с.

44. Гончаров А. Развитие законодательства про социальное обеспечение (друга половина XIX ст. – по теперішній час). *Господарство, підприємництво та право*. 2009. № 8. С. 109–112.

45. Государственное управление: основы теории и организации : учебник. В 2 т. / под ред. В. А. Козбаненко. 2-е изд., с изм. и доп. М. : Статут, 2002. Т. 2. 335 с.

46. Даль В. Толковый словарь великого русского живого языка: В 4 т. М., 1882. Т. 4. С. 88.

47. Данчак І. О. Принципи ергономічного формування архітектурного середовища помешкань для інвалідів : автореф. дис. ... канд. архітектури : 18.00.01. Львів, 2003. 22 с.

48. Декларація про права інвалідів : прийнята Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 9 груд. 1975 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_117](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_117).

49. Демиденко В. О. Утвердження та забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2002. 222 с.

50. Державна служба України з питань праці : [веб-сайт]. URL: <http://dsp.gov.ua/z-pochatku-roku-porushennia-zakonodavstva-pro-zainiatist-ta-pratsevlashtuvannia-osib-z-invalidnistiu-vstanovleno-u-996-robotodavtsiv>.

51. Державна цільова програма «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2012 р. № 706. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/706-2012-п>.

52. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

53. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.

54. Дети с ограниченными возможностями в Таджикистане. Отчет о ситуационном анализе. Таджикистан, 2006. 8 с.

55. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серп. 2015 р. № 671. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-п>.

56. Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2017 р. № 295. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/295-2017-%D0%BF>.

57. Деякі питання участі в зовнішньому незалежному оцінюванні та вступних іспитах осіб, які мають певні захворювання та/або патологічні стани, інвалідність : наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 29 серп. 2016 р. № 1027/900.

58. Джафарова О. В. Юридичні гарантії законності діяльності Антимонопольного комітету України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 363–370.

59. Дистанційна освіта. URL: <http://vnz.org.ua/dystantsijna-osvita/pro>.

60. Добровольская Т. Н. Принципы деятельности советской прокуратуры. *Проблемы организации и деятельности прокурорской системы в свете Закона о прокуратуре СССР*. М. : Юрид. лит., 1980. С. 17–27.

61. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2002. 23 с.

62. Доповідна записка з питання «Про стан забезпечення безперешкодного доступу людей з інвалідністю та маломобільних груп населення до об'єктів житла, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури на території області». URL: <http://sm.gov.ua/images/docs/kolegia/07.02.2017/dov2.doc>.

63. Доступність транспорту та об'єктів транспортної інфраструктури для осіб з інвалідністю : звіт за результатами дослідження. Київ, 2016. 118 с.

64. Законодательство разных стран о правах инвалидов. URL: <http://город-надежды.рф/zakonodatelstvo-raznyh-stran-o-pravah-invalidov/>.

65. Екологічне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2013. 432 с.

66. Загальна декларація прав людини : міжнар. док. ООН від 10 груд. 1948 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015).

67. Загальна теорія держави і права / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.]. Харків : Право, 2009. 584 с.

68. Загальна теорія держави і права : підручник / [за ред. М. В. Цвіка та ін.]. Харків : Право, 2002. 432 с.

69. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

70. Заєць А. П. Правова держава в Україні: концепція і механізм реалізації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 1999. 447 с.

71. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

72. Звіт Рахункової палати про результати аудиту ефективності реалізації державних програм і заходів у сфері професійної реабілітації та зайнятості осіб з інвалідністю за 2017 рік. URL: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753221/Zvit\\_16-5\\_2017.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753221/Zvit_16-5_2017.pdf?subportal=main).

73. Інклюзивне навчання в Україні: як діятиме і що вже зроблено. URL: <http://ogo.ua/articles/view/2017-05-13/86565.html>.

74. Інструкція про встановлення груп інвалідності : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 5 верес. 2011 р. № 561. *Офіційний вісник України*. 2011. № 91. Ст. 251.

75. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 186 с.

76. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2008. 416 с.

77. Кількість тотально глухих дітей та дорослих в Україні. URL: [https://dostup.pravda.com.ua/request/kilkist\\_totalno\\_ghlukhikh\\_ditiei](https://dostup.pravda.com.ua/request/kilkist_totalno_ghlukhikh_ditiei).

78. Кісінь З. Р., Кісінь Р. В. Адміністративне право : навч. посіб. 3-тє вид. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 696 с.

79. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст.446.

80. Кодекс законів про працю України : Закон від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50. Ст. 375.

81. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від

7 груд. 1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

82. Козаченко Ю. А. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 209 с.

83. Колодій А. М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 308 с.

84. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63807/08-Kolodiy.pdf?sequence=1>.

85. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 336 с.

86. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

87. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Істина, 2008. 457 с.

88. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104.

89. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

90. Комитет ООН по правам инвалидов. Заключительные замечания по первоначальному докладу Украины. URL: <http://daccessods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=CRPD/C/UKR/CO/1&Lang=R>.

91. Комитет ООН по правам инвалидов. Первоначальный доклад, представленный государством-участником: Украина. URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/55c87cse4.html>.

92. Конвенція про права осіб з інвалідністю від 13 груд. 2006 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_g71).

93. Кондратьев Р. Принципы права та їх роль у регулюванні суспільних відносин. *Право України*. 2000. № 2. С. 43–45.

94. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. Київ : Укр. центр правнич. студій, 1999. 376 с.

95. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. 2-ге вид., доопр. Київ : Наук. думка, 2000. 732 с.

96. Конституція Іспанії від 27 груд. 1978 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=149>.

97. Конституція Білорусії від 15 берез. 1994 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=131>.

98. Конституція Грузії від 24 серп. 1995 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=130>.

99. Конституція Канади від 17 квіт. 1982 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=47>.

100. Конституція Молдови від 29 серп. 1994 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=127>.

101. Конституція Республіки Корея від 17 серп. 1948 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=35>.

102. Конституція Республіки Польща від 2 квіт. 1997 р. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/poland/poland-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm).

103. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.

104. Конституція України : наук.-практ. комент. / [редкол.: В.Я. Тацій та ін.]. 2-ге вид., переробл. і доповн. Харків : Право, 2011. 1126 с.

105. Конституція ФРН від 23 трав. 1949 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=155>.

106. Конституція Швейцарії від 18 квіт. 1999 р. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=135>.

107. Контроль как правовая форма деятельности / В. Г. Горшенев, И. Б. Шахов. М. : Юрид. лит., 1986. 176 с.

108. Костюк В. Л. Організація праці осіб з інвалідністю: проблеми та перспективи законодавчого регулювання. *Публічне право*. 2016. № 3. С. 170–177. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp\\_2016\\_3\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_3_25).

109. Кочергин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. М. : Филинь, 2000. 378 с.

110. Кочетков Ю. В. Державний контроль у сфері захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та надзвичайних ситуацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2007. 232 с.

111. Криворучко Л. С. Удосконалення системи забезпечення захисту прав людини в Україні. *Європейські перспективи*. 2013. № 6. С. 141–148.

112. Кульчицька О. І. Суб'єкти права соціального забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Львів, 2007. 188 с.

113. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

114. Куца А. М. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 297 с.

115. Лаврик М. А. К теории соматических прав человека. *Сибирский юридический вестник*. 2005. № 3. С. 16–26.

116. Лагутіна І. В. Захист трудових прав працівників Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 30. С. 63–67. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2007\\_30\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2007_30_13).

117. Лагутіна І. В. Роль нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в зміцненні законності у сфері трудових відносин. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1 (2). С. 95–98. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/arvu\\_2017\\_1\(2\)\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/arvu_2017_1(2)_24).

118. Лебедев В. А. Финансовое право : лекции. СПб., 1889. Т. 2. С. 469.

119. Ливишц Р. З., Никитинский В. И. Принципы советского трудового права. *Советское государство и право*. 1974. № 8. С. 31–39.

120. Лист Міністерства закордонних справ України щодо набрання чинності міжнародним договором від 11.02.2010 р. № 72/14-612-275 URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS28859.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS28859.html)

121. Лукаш С. С. Проблеми зайнятості інвалідів за законодавством України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2013. Т. 1. Вип. 5. С. 123–125.

122. Лученко Д. В. Контрольне провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 21 с.

123. Лученко Д. В. Гарантії здійснення контрольної діяльності в Україні. *Проблеми законності*. 2001. Вип. 46. С. 118–122.

124. Лученко Д. В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 184 с.

125. Нормативні акти про охорону праці (НПАОП, ДНПАОП), Основні законодавчі акти, Будівельні норми і правила (ДБН, СНиП), Стандарти (ГОСТ, ДСТУ), Санітарні норми і правила, Пожежна безпека (НАПБ), Інструкції з охорони праці. Інші документи. URL: <https://dnaop.com/>.

126. Майданник О. О. Інститут омбудсмана у механізмі забезпечення прав людини в Україні. *Адвокат*. 2010. № 7. С. 12–16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv\\_2010\\_7\\_1](http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv_2010_7_1).

127. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2008. 39 с.

128. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, доповн. та переробл. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

129. Марцеляк О. В. Акти реагування Уповноваженого з прав людини України. *Право і Безпека*. 2002. № 4. С. 30–34. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2002\\_4\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2002_4_10).

130. Марцеляк О. В. Функції омбудсмана. *Право і Безпека*. 2003. Т. 2. № 4. С. 61–67. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2003\\_2\\_4\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2003_2_4_15).

131. Машков А. Д. Теорія держави і права : підручник. Київ : Дакор, 2015. 492 с.

132. Международная статистика инвалидности. URL: [http://specialbank.ru/2016/12/23/stats\\_world](http://specialbank.ru/2016/12/23/stats_world).

133. Мукшименко А. П. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за дотриманням прав людини при виконанні кримінальних покарань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 192 с.

134. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 груд. 1966 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043).

135. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 груд. 1966 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042).

136. Мурза В. В. Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 110–116.

137. Мушак Н. Б. Концептуальні підходи до класифікації прав людини в умовах глобалізаційних процесів. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 298–301.

**138. Наливайко О. І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2002. 178 с.**

139. Нерсисянц В. С. Система юридических гарантий прав и свобод граждан. *Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации*. М. : Юрид. лит., 1990. 318 с.

140. Об образовании лиц с особенностями психофизического развития (специальном образовании) : Закон Беларуси от 18 мая 2004 г. № 285-3. URL:

[http://kodeksyby.com/zakon\\_rb\\_ob\\_obrazovanii\\_lits\\_s\\_osobennostyami\\_psihofizicheskogo.htm](http://kodeksyby.com/zakon_rb_ob_obrazovanii_lits_s_osobennostyami_psihofizicheskogo.htm).

141. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Сов. энцикл., 1973. 763 с.

142. Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 21 с.

143. От социальной изоляции – к равенству. Осуществление прав инвалидов: Руководство для парламентариев : Международная конвенция о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней. Женева, 2007. 170 с. URL: <http://www.ipu.org/PDF/publications/disabilities-ru.pdf>.

144. Омельченко О. Л. Адаптація трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2010. 187 с.

145. Парламентські слухання «Державні гарантії соціального захисту учасників антитерористичної операції, Революції Гідності та членів їх родин: стан і перспективи» від 16 листоп. 2016 р. URL: [http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par\\_sl/sl1611116.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1611116.htm).

146. Парламентські слухання «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист» від 12 жовт. 2016 р. URL: [http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par\\_sl/sl1210116.htm](http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1210116.htm).

147. Паровишник О. В. Адміністративно-правове регулювання в сфері забезпечення прав інвалідів : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 231 с.

148. Паровишник О. В. Забезпечення прав інвалідів в Україні: теоретичні і практичні засади адміністративно-правового регулювання : монографія. Харків : Право, 2016. 264 с.

149. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

150. Переваги та недоліки інклюзивного навчання в загальноосвітніх та дошкільних закладах освіти. URL: [http://www.smcsssdm.ck.ua/news/perevagi\\_ta\\_nedoliki\\_inkluzivnogo\\_navchannja\\_v\\_zagalnoosvitnikh\\_ta\\_doshkilnikh\\_z\\_akladakh\\_osviti/2016-01-05-445](http://www.smcsssdm.ck.ua/news/perevagi_ta_nedoliki_inkluzivnogo_navchannja_v_zagalnoosvitnikh_ta_doshkilnikh_z_akladakh_osviti/2016-01-05-445).

151. Перелік особливих (спеціальних) умов, що створюються для осіб з особливими освітніми потребами в пунктах проведення зовнішнього незалежного оцінювання : наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 29 серп. 2016 р. № 1027/900. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1708-16>.

152. Пивоваров К. В. Удосконалення системи контролю в державному управлінні України : дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2017. 546 с.

153. Питання Державної служби з питань праці : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 верес. 2015 р. № 929-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/929-2015-p>.

154. Питання запровадження обмежень на проведення перевірок державними інспекціями та іншими контролюючими органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 408. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/408-2014-p>.

155. Питання Міністерства праці та соціальної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 верес. 1997 р. № 966. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-97-p>.

156. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2011 р. № 461. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-p>.

157. План заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) Держпраці на 2018 рік : наказ Державної служби України з питань праці від 17 січ. 2018 р. № 13. URL: <http://dsp.gov.ua/plan-zakhodiv-zi-zdiisnennia-derzhavnoho-nahliadu-kontroliu-derzhpratsi-na-2018-rik/>.

158. Погорелко В. Ф. Местные советы в механизме осуществления функций советского общенародного государства. Киев : Наук. думка, 1986. 236 с.

159. Подлісецька Л. В. Переваги інклюзивного навчання. URL: [http://teacher.edsp.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=222%3A2015-05-07-07-47-07&Itemid=25](http://teacher.edsp.net/index.php?option=com_content&view=article&id=222%3A2015-05-07-07-47-07&Itemid=25).

160. Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 2 квіт. 2010 р. № 504/2010. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/504/2010>.

161. Положення про Державну службу якості освіти України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 берез. 2018 р. № 168. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/168-2018-п>.

162. Положення про лікарсько-консультативну комісію : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2013 р. № 917. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/917-2013-п>.

163. Положення про порядок, умови та критерії встановлення інвалідності : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 груд. 2009 р. № 1317. *Офіційний вісник України*. 2009. № 95. Ст. 52.

164. Про затвердження Концепції розвитку інклюзивного навчання : наказ Міністерства освіти і науки України від 1 жовт. 2010 р. № 912. URL: <https://mon.gov.ua/.../pro-zatverdzhennya-kontseptsii-rozvit>.

165. Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2015 р. № 423. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/423-2015-п>.

166. Порядок організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2011 р. № 872. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/872-2011-п>.

167. Положення про Раду у справах осіб з інвалідністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 верес. 2016 р. № 628. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/628-2016-п>.

168. Положення про Фонд соціального захисту інвалідів : наказ Міністерства соціальної політики України від 14 квіт. 2011 р. № 129. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0528-11>.

169. Положенням про дистанційне навчання : наказ Міністерства освіти і науки України від 25 квіт. 2013 р. № 466. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0703-13>.

170. Положенням про медико-соціальну експертизу : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 груд. 2009 р. № 1317. *Офіційний вісник України*. 2009. № 95. Ст. 52.

171. Полховська І. К. Конституційний принцип рівності людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2006. 242 с.

172. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2003. 192 с.

173. Попович С. Административное право (Общая часть). М. : Прогресс, 1968. 542 с.

174. Порядок використання суми адміністративно-господарських санкцій та пені за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів, що надійшли до державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 70. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/65099794>.

175. Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2017 р. № 295. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/295-2017-%D0%BF>.

176. Порядок контролю якості медичної допомоги : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 верес. 2012 р. № 752. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1996-12>.

177. Порядок нарахування пені та її сплати : наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 15 трав. 2007 р. № 223. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0552-07>.

178. Порядок проведення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серп. 2004 р. № 1095. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1095-2004-п>.

179. Порядок проведення перевірки підприємств, установ, організацій та фізичних осіб, що використовують найману працю : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 70. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/65100057>.

180. Права людини та громадянське суспільство : навч. посіб. / Б. В. Бабін, А. В. Ковбан. Одеса : Фенікс, 2014. 320 с.

181. Правознавство : навч.-метод. посіб. / В. М. Галуцько, В. В. Зубенко, М. М. Новікова, В. М. Стратонов. Херсон : Грінь Д. С., 2015. 320 с.

182. Правознавство : підручник / за ред. В. В. Копейчикова А. М. Колодія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 752 с.

183. Працевлаштування та зайнятість людей із інвалідністю : довідник для роботодавців / упоряд.: Т. В. Семигіна, О. Л. Іванова. Київ, 2010. 140 с.

184. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 687-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.

185. Про будівельні норми : Закон України від 5 листоп. 2009 р. № 1704-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 5. Ст. 41.

186. Про вищу освіту : Закон України від 1 лип. 2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37–39. Ст. 2004. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

187. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14 жовт. 1994 р. № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.

188. Про внесення змін до деяких постанов Верховної Ради України щодо предметів відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання : Постанова Верховної Ради України від 4 лют. 2015 р. № 148-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/148-19>.

189. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.

190. Про державний бюджет на 2017 рік : Закон України від 21 груд. 2016 р. № 1801-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 3. Ст. 31.

191. Про державний бюджет на 2018 рік : Закон України від 7 груд. 2017 р. № 2246-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2246-19>.

192. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 9 квіт. 2015 р. № 19-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>.

193. Про зайнятість населення : Закон України від 1 берез. 1991 р. № 803-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 14. Ст. 170.

194. Про затвердження 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 : наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 6 верес. 2010 р. № 270. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0954-10>.

195. Про затвердження Інструкції з організації харчування дітей у дошкільних навчальних закладах : наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 17 квіт. 2006 р. № 298/227. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0523-06>.

196. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 груд. 2015 р. № 1187. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1187-2015-п>.

197. Про затвердження переліку закладів охорони здоров'я та програм у галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, видатки на які здійснюються з державного бюджету, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2011 р. № 501. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0892-02>.

198. Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серп. 2001 р. № 978. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/978-2001-п>.

199. Про затвердження положення про Державну авіаційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовт. 2014 р. № 520. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/520-2014-п>.

200. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лип. 2014 р. № 294. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/294-2014-п>.

201. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовт. 2014 р. № 538. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/538-2014-п>.

202. Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2015 р. № 103. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/103-2015-п>.

203. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2015 р. № 96. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/96-2015-п>.

204. Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 черв. 2015 р. № 460. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/460-2015-п>

205. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовт. 2014 р. № 630. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/630-2014-п>.

206. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2015 р. № 267. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/267-2015-п>.

207. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України :

Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квіт. 2014 р. № 197. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/197-2014-п>.

208. Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю та внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 5 : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лют. 2017 р. № 125. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/125-2017-п>.

209. Про затвердження Порядку використання приміщень навчальних закладів для проведення зовнішнього незалежного оцінювання результатів навчання, здобутих на основі повної загальної середньої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України від 3 лют. 2015 р. № 85. URL: <http://osvita.ua>.

210. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2011 р. № 553. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-п>.

211. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2013 рю № 509. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2013-п>.

212. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 310. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/310-2014-п>.

213. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квіт. 1995 р. № 11-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.

214. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 7 берез. 2002 р. № 3077-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1775-14>.

215. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170

216. Про освіту : Закон України від 5 верес. 2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2145-19>.

217. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21 берез. 1991 р. № 875-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 21. Ст. 252.

218. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. Ст. 12.

219. Положення про громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання : наказ Міністерства освіти і науки України від 25 листоп. 2011 р. № 1354. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1481-11> .

220. Про охорону праці : Закон України від 14 жовт. 1992 р. № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.

221. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання : Постанова Верховної Ради України від 4 груд. 2014 р. № 22-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/22-19>.

222. Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 386/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386/2011>.

223. Про проведення в 2018 році апробації технології проведення зовнішнього незалежного оцінювання для осіб з порушенням зору, які використовують в процесі навчання шрифт Брайля : наказ Міністерства освіти і науки України від 13 груд. 2017 р. № 1625. URL: <https://osvita.ua> > Законодавство > Середня освіта.

224. Про реабілітацію інвалідів в Україні : Закон України від 6 жовт. 2005 р. № 2961-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 44. Ст. 15.

225. Про реалізацію статей 19 і 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 70. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/70-2007-п>.

226. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15. № 16–17. Ст. 133.

227. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

228. Про скасування деяких наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 берез. 2017 р. № 169-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/166-2017-р>.

229. Про соціальний захист інвалідів в Республіці Білорусь : Закон Республіки Білорусь від 11 листоп. 1991 р. № 1224-XII. URL: <http://reabilitatsia.com/zakonodavstvo-dlya-invalidiv/>.

230. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

231. Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю : Указ Президента України від 1 груд. 2014 р. № 902/2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/902/2014>.

232. Про утворення Державної служби якості освіти України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 груд. 2017 р. № 947. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/947-2017-п>.

233. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квіт. 2015 р. № 244. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/244-2015-п>.

234. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

235. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 черв. 2004 р. № 1932-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 36. Ст. 448.

236. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / авт.-упоряд. О. А. Банчук. Київ : Конус-Ю, 2009. 272 с.

237. Проблеми, яких ми не бачимо. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/cuspilstvo/problemi-yakih-ne-bachimo>.
238. Проездной MetroCard. URL: <https://www.edemvameryky.com/raznoe/new-york-stoimost-metro.aspx>.
239. Протченко С. М. Правове регулювання надання гарантій та компенсацій працівникам ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2008. 193 с.
240. Рабинович П. М. Упрочение законности – закономерность социализма. Львов : Вища шк., 1975. 260 с.
241. Рабинович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. Київ : Атіка, 2004. 464 с.
242. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Київ : Атіка, 2001. 176 с.
243. Рабинович П. М. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістовна класифікація. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 10–16.
244. Резолюція про Комісара Ради Європи з прав людини : міжнар. док. від 7 трав. 1999 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_039](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_039).
245. Річний план здійснення заходів державного нагляду (контролю) : наказ Управління Держпраці у Кіровоградській області від 22 листоп. 2017 р. № 1757. URL: <http://kr.dsp.gov.ua/index.php/planuvannia-roboty>.
246. Родик Я. С. Ергономічні принципи формування архітектурного середовища реабілітаційних центрів : автореф. дис. ... канд. архітектури : 18.00.01. Харків, 2006. 19 с.
247. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009–2010 роки) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. Київ : Конус-Ю, 2011. 726 с.
248. Роман В. П. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2. Т. 2. С. 212–216.

249. Роман В. П. До питання щодо співвідношення понять «права людини» та «права інвалідів». *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 2–3 верес. 2016 р.). Харків, 2016. С. 23–26.

250. Роман В. П. Зарубіжний досвід контрольної-наглядової діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. С. 188–192.

251. Роман В. П. Ознаки та правове визначення поняття «інвалід». *Наукові записки*. 2017. Вип. 2 (Спецвип.). С. 13–17. (Серія «Право»).

252. Роман В. П. Окремі питання щодо визначення контрольних-наглядових принципів у сфері забезпечення прав інвалідів. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 17–18 квіт. 2015 р.). Львів, 2015. С. 79–80.

253. Роман В. П. Органи виконавчої влади як суб'єкт контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 146–149.

254. Роман В. П. Поняття та зміст адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав інвалідів. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 серп. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 93–96.

255. Роман В. П. Правове регулювання становлення визначення поняття «інвалід». *Актуальні проблеми національного законодавства* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (Кропивницький, 15 листоп. 2017 р.). Кропивницький, 2017. С. 170–173.

256. Роман В. П. Система принципів контрольної-надзорної діяльності в сфері забезпечення прав інвалідів. *Право и Закон*. 2017. № 2. С. 232–237.

257. Самохвалов В. В. Законність і справедливість: теоретико-правові проблеми співвідношення та взаємодії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 18 с.

258. Самохвалов В. В. Законність і справедливість: теоретико-правові

проблеми співвідношення та взаємодії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 203 с.

259. Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством. (Правоохранительная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности). М. : Госюриздат, 1960. 199 с.

260. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2006. 776 с.

261. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.

262. Скляренко Ю. В. Функціонально-планувальна структура житлових і громадських будівель з урахуванням вимог людей з інвалідністю : автореф. дис. ... канд. архітектури : 18.00.02. Київ, 2005. 22 с.

263. Скомороха В. Вплив конституційної юстиції на розвиток українського конституціоналізму. *Право України*. 2000. № 12. С. 3–9.

264. Словарь иностранных слов / ред. В. В. Пчелкина. 16-е изд., испр. М. : Рус. яз., 1988. 624 с.

265. Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. М. : Рус. яз., 1989. 624 с.

266. Словарь иностранных слов / [под ред. И. В. Лехина, С. М. Локшиной и др.]. М. : Рус. яз., 1964. 784 с.

267. Словник іншомовних слів. URL: <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=34350>.

268. Словник української мови / відп. ред. П. П. Доценко, Л. А. Юрчук. Київ : Наук. думка, 1971. 732 с.

269. Словник української мови : в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 4. 1973. 1112 с.

270. Соболев Е. Ю. Адміністративно-правові засади організації взаємодії громадських організацій інвалідів з публічною адміністрацією щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного*

університету. 2014. Вип. 9-2 (1). С. 131–134. (Серія «Юриспруденція»). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu\\_jur\\_2014\\_9-2\(1\)\\_\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_9-2(1)__37).

271. Соболев Є. Ю. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 546 с.

272. Соловйов В. М. Удосконалення законності в державному управлінні України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2006. 20 с.

273. Соловйова О. М. Організаційно-правові засади формування і діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації : монографія. Харків : Право, 2006. 164 с.

274. Социальный менеджмент : учеб. пособие / под ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева. М. : Высш. шк., 2001. 207 с.

275. Соціальний захист населення України. Статистичний збірник. Київ : Держ. служба статистики України, 2017. 123 с.

276. Соціальний звіт. Міністерство соціальної політики України. 2014. URL: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/zvitu/2014.doc>.

277. Соціальний звіт. Міністерство соціальної політики України. 2015. URL: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/zvitu/2015.doc>.

278. Соціальний звіт. Міністерство соціальної політики України. 2013. URL: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/zvitu/2013.doc>.

279. Соціальний звіт. Міністерство соціальної політики України. 2016. URL: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/zvitu/sz2016.doc>.

280. Спиридонов Л. И. Теория государства и права. М. : Захаров М. А., 2001. 304 с.

281. Сприяння працевлаштуванню людям з інвалідністю : метод. посіб. для центрів зайнятості. Київ : Міжнар. орг. праці, Держ. служба зайнятості України, 2009. 182 с.

282. Стан виконання Плану заходів з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях, наданих Комітетом ООН з прав осіб з інвалідністю, до першої доповіді України про виконання Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю на період до 2020 року за 2017 рік. Київ, 2017. 54 с.

283. Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів : Резолюція 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20 груд. 1993 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_306](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_306).

284. Структура апарату Міністерства соціальної політики України : наказ Міністерства соціальної політики України від 5 верес. 2017 р. № 685к. URL: <https://www.msp.gov.ua/.../struktura-centralnogo-aparatu-mi...>

285. Синицина Е. А. Психолого-акмеологические особенности комплексной реабилитации инвалидов : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.03. Калуга, 2003. 201 с.

286. Теория государства и права : учебник / [С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др.]. М. : Норма, 2005. 496 с.

287. Теория государства и права : учебник / под ред. К. А. Мокичев. 2-е изд. М. : Юрид. лит., 1970. 631 с.

288. Теория государства и права / под общ. ред. С. С. Алексеева. М. : Норма, 2004. 283 с.

289. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / [О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.]. Харків : Право, 2014. 368 с.

290. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М. : Юринформцентр, 1998. 798 с.

291. Тищенко О. Проблеми реалізації соціальної захищеності в Україні осіб з обмеженими фізичними можливостями. *Вісник Київського національного*

університету імені Тараса Шевченка. 2012. Вип. 94. С. 20–25. (Серія «Юридичні науки»). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU\\_Yur\\_2012\\_94\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2012_94_6).

292. Тлумачний словник української мови / уклад. А. О. Івченко. Харків : Фоліо, 2002. 540 с.

293. Толковый словарь русского языка : в 5 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. М. : Сов. энцикл., 1935–1940. Т. 4. 1562 с.

294. Українсько-канадський проект «Інклюзивна освіта для дітей з особливими потребами в Україні» : тренінгові модулі. Київ, 2011. 132 с.

295. Українське товариство глухих. URL: <https://utog.org>.

296. Федоренко В. Л. Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади як чинник удосконалення інституту державної служби. *Вісник Національної академії державного управління*. 2014. № 3. С. 83–88.

297. Філософія права : навч. посіб. / за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 336 с.

298. Філософія права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. О. Г. Данильяна. Харків : Право, 2009. 208 с.

299. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.

300. Хольченков О. М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 183 с.

301. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2004. 207 с.

302. Хряписький А. П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2014. 198 с.

303. Цвік М. В. Конституційні проблеми розподілу влад (деякі загальнотеоретичні питання). *Вісник Академії правових наук України*. 1993. № 1. С. 64–65.

304. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2002. 195 с.

305. Шолух М. В. Системні принципи архітектурного удосконалення реабілітаційного середовища промислового міста : автореф. дис. ... д-ра архітектури : 18.00.01. Харків, 2010. 30 с.

306. Щодо практики державних виплат по інвалідності у Швеції : інформ. довідка від 13 трав. 2011 р. № 61217/13-600-553.

307. Щодо системи встановлення інвалідності в Республіці Польща : інформ.-аналіт. довідка від 12 трав. 2011 р. № 6137/51-602-1053.

308. Щодо удосконалення системи встановлення інвалідності : заг. огляд від 16 трав. 2011 р. № 61212/13-600-979.

309. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. Київ, 2013. 398 с.

310. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. Київ, 2014. 552 с.

311. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Київ, 2015. 552 с.

312. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Київ, 2016. 537 с.

313. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Київ, 2017. 627 с.

314. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Феміна, 1996. 696 с.

315. Якуба О. М. Административная ответственность. М. : Юрид. лит., 1972. 152 с.

316. Ярошенко О. М. Працевлаштування інвалідів: диференціація та проблеми правового регулювання. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 3. С. 97–105.

317. Ярошкевич А. В. Краткий толковый словарь медицинских терминов, используемых в стоматологии и челюстно-лицевой хирургии : учеб. пособие. Ставрополь : Изд-во СтГМУ, 2013. 202 с.

318. A Guide to Disability Rights Laws.  
URL: <https://www.ada.gov/cguide.htm>.

319. Act of 14 December 1995 on protection, rehabilitation and social integration of disabled persons. URL: [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=&p\\_isn=58876](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=58876).

320. Act of 17 September 2004 on the Integration of Disabled Persons. URL: [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=68610&p\\_country=BGR&p\\_count=1369&p\\_classification=08&p\\_classcount=94](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=68610&p_country=BGR&p_count=1369&p_classification=08&p_classcount=94).

321. Americans with Disabilities Act of 1990 [ADA]. URL: <http://www.ada.gov/pubs/ada.htm>.

322. Assistive Technology Act of 1998 (Tech Act). URL: <https://www.section508.gov/assistive-technology-act-1998>.

323. Austria: The Austrian Federal Government's Disability Concept. URL: <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ua/&httpsredir=1&article=1015&context=gladnetcollect>.

324. bc211 – Vancouver-based nonprofit organization. URL: <http://www.bc211.ca>.

325. Bundesagentur für Arbeit. URL: <https://www.arbeitsagentur.de/privatpersonen>.

326. Canada Act on the Blind, Act on Disabled Persons, Act on the Professional Rehabilitation of Disabled Persons. URL: <https://dredf.org/legal-advocacy/international-disability-rights/international-laws/>.

327. Comparative studies on the administrative convergence revealed by national strategies of administrative reform in some South-Eastern European states. *Administrative convergence and reforms in South-Eastern European states*. Bukuresti : Editura Economica, 2011. P. 92.

328. Department of Health and Social Care. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-health-and-social-care>.

329. Design for all: implications for bank operations / H. Snider, N. Takeda. USA, 2008. 53 p.

330. Detailed information on measures adopted by Austria to ensure persons with disabilities. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/SubmissionWorkEmployment/ResponseAustria.pdf>.

331. Disability Discrimination Act 1992. No. 135. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00763>.

332. Employment and Social Development Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development.html>.

333. Employment professional disclaimer. Components of effective services / B. Murray, R. Heron. Bangkok, 2003. 88 p.

334. Germany: Act to Strengthen the Disabled's Participation in Society. URL: <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-act-to-strengthen-the-disableds-participation-in-society-enters-into-force/>.

335. International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps. URL: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41003/1/9241541261\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41003/1/9241541261_eng.pdf).

336. Karta Praw Osyb Niepeinosprawnych. M.P. z 13.08.1997 r. Nr 50 poz. 475. URL: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/container/uprawnienia-osob-niepelnosprawnych/Karta%20Praw%20Osob%20Niepelnosprawnych.pdf>.

337. Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. URL: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1993387-om-stod-och-service-till-vissa\\_sfs-1993-387](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1993387-om-stod-och-service-till-vissa_sfs-1993-387).

338. Law of the people's republic of China on the protection of disabled persons, 1990. URL: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/31906/64869/E90CHN01.htm>.

339. Magna Carta for Disabled Persons. Dated 24 March 1992. *Official Gazette of the Republic of the Philippines*, 4 May 1992, Vol. 88, No. 18, pp. 2537–2556. URL: <https://dredf.org/legal-advocacy/international-disability-rights/international-laws/philippines-magna-carta-for-disabled/>.

340. Paratransit. URL: <https://www.nationalexpresstransit.com>.

341. People with Disabilities. The Ministry of Children, Gender Equality, Integration and Social Affairs. URL: <http://english.sm.dk/en/responsibilites/social-affairs/people-with-disabilities>.

342. Persons with Disabilities Empowerment Act, B.E. 2550 (2007). URL: <http://dep.go.th/sites/default/files/files/news/2.pdf>.

343. Politiche sociali e politiche per la disabilita Diritti ed inclusione. URL: <http://www.grusol.it/informazioni/16-11-09.PDF>.

344. Prohibition of Discrimination against Persons with Disabilities in Employment / A. Mutsuko. *Waseda bulletin in comparative law*. 2014. Vol. 34. P. 175–177.

URL: <http://www.waseda.jp/foiaw/icl/assets/uploads/2016/02/d08da3c0259ba3ee3cefdf2d7cbb76e5.pdf>.

345. Roman V. P. Modern forms of training of persons with limited opportunities in the context of providing their rights for education. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 5. P. 62–66.

346. Thailand CRPD Alternative Report. For the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities. *Disabilities Thailand and Network of Disability Rights Advocates (DTN)*. 2016. P. 72.

347. The Austrian Federal Government's Disability Concept. URL: <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ua/&httpsredir=1&article=1015&context=gladnetcollect>.

348. UK Equality Act 2010. URL: <https://www.disabled-world.com/disability/dda/>.

349. UN-Disability Rights Convention. URL: [https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/5/2/8/CH3434/CMS1450780318640/un\\_disability\\_rights\\_convention\\_first\\_report\\_austria.pdf](https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/5/2/8/CH3434/CMS1450780318640/un_disability_rights_convention_first_report_austria.pdf).

350. 법령/장애인복지법 [Про благополуччя інвалідів : Закон Південної Кореї № 13663]. URL: <http://www.law.go.kr/법령/장애인복지법>.

# ДОДАТКИ

## Додаток А

### СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Роман В. П. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 2. Т. 2. С. 212–216.

2. Роман В. П. Система принципів контрольно-надзорної діяльності в сфері забезпечення прав інвалідів. *Право и Закон*. 2017. № 2. С. 232–237. (Кыргызская Республика).

3. Роман В. П. Органи виконавчої влади як суб'єкт контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 146–149.

4. Roman V. P. Modern forms of training of persons with limited opportunities in the context of providing their rights for education. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 5. P. 195–199. (Республіка Словачина).

5. Роман В. П. Зарубіжний досвід контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 3. С. 230–235.

6. Роман В. П. Ознаки та правове визначення поняття «інвалід». *Наукові записки*. 2017. Вип. 2 (Спецвип.). С. 13–17. (Серія «Право»).

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Роман В. П. Окремі питання щодо визначення контрольно-наглядових принципів у сфері забезпечення прав інвалідів. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 17–18 квіт. 2015 р.). Львів, 2015. С. 79–80.

8. Роман В. П. Поняття та зміст адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав інвалідів. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 серп. 2016 р.). Одеса, 2016. С. 93–96.

9. Роман В. П. До питання щодо співвідношення понять «права людини» та «права інвалідів». *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 2–3 верес. 2016 р.). Харків, 2016. С. 23–25.

10. Роман В. П. Правове регулювання становлення визначення поняття «інвалід». *Актуальні проблеми національного законодавства* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (Кропивницький, 15 листоп. 2017 р.). Кропивницький, 2017. С. 170–173.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор  
 Науково-дослідного інституту  
 публічного права  
 доктор юридичних наук, професор  
 В.В. Залуцько



## АКТ

впровадження результатів дисертації здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Роман Вікторії Петрівни на тему: «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні» у наукову дослідну діяльність  
**Науково-дослідного інституту публічного права**

Комісія Інституту складала цей акт про те, що матеріали дисертації Роман Вікторії Петрівни на тему: «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні» зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права, та використовуються Інститутом в межах реалізації теми наукових досліджень «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U/005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

## ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Роман Вікторії Петрівни на тему: «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні» вважати впровадженими в наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Завідувач відділу науково-правових експертиз та  
 законопроектних робіт,  
 кандидат юридичних наук

К.М. Куркова

Науковий співробітник відділу науково-правових  
 експертиз та законопроектних робіт

І.О. Глобенко

**ЗАТВЕРДЖУЮ**  
 Проректор Національної  
 академії внутрішніх справ,  
 доктор юридичних наук,  
 професор  
**Є.С. Чернявський**  
 17.11.2017 р.

**А К Т**  
**про виведження результатів дисертації здобувача**  
**Науково-дослідного інституту публічного права**  
**Роман Вікторії Петрівни,**  
**у науково-дослідну сферу**  
**Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: начальника відділу організації науково-дослідної роботи кандидата юридичних наук, **Титко Анни Василівни** (голова комісії); завідувача кафедри адміністративної діяльності, доктора юридичних наук, професора **Константинова Сергія Федоровича**; завідувача кафедри адміністративного права і процесу, доктора юридичних наук, професора **Кузьменко Оксани Володимирівни**, склала цей акт про те, що матеріали дисертації здобувача Науково-дослідного інституту публічного права (за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) Роман Вікторії Петрівни на тему: «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні» мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній сфері кафедр адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення Роман адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні.

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності викладачів, докторантів, аспірантів та ад'юнктів кафедр адміністративного права і процесу, адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ

**ВИСНОВОК**

Результати дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Роман Вікторії Петрівни на тему: «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері

забезпечення прав інвалідів в Україні» вважати впровадженими в науково-дослідну сферу Національної академії внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правових засад контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні.

Голова комісії:

А.В. Титко

Члени комісії:

С.Ф. Константинов

О.В. Кузьменко



## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail:zak\_norm@rada.gov.ua

№ 22/398-1-15

„ 28 ” 07 2017 р.

### ДОВІДКА впровадження результатів дисертації Роман Вікторії Петрівни у законотворчу діяльність

Інформуємо, що наукові положення дисертації здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Роман Вікторії Петрівни «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні», були подані у вигляді обґрунтованих пропозицій до законодавства України.

Вважаємо, що положення дисертації Роман Вікторії Петрівни на здобування наукового ступеня кандидата юридичних наук, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичне значення та характеризуються науковою новизною і можуть бути враховані Інститутом законодавства Верховної Ради України у процес вдосконалення чинного законодавства України.

Директор,  
член-кореспондент  
НАН України



Копиленко О.Л.

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Перший проректор  
Національної академії  
внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук,  
професор



**С. Д. Гусарев**

20.11.2017 р.

**А К Т**  
**про впровадження результатів дисертації**  
**здобувач Науково-дослідного інституту публічного права**  
**Роман Вікторії Петрівни,**  
**у навчальний процес**  
**Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача кафедри адміністративного права і процесу доктора юридичних наук, професора **Кузьменко Оксани Володимирівни** (голова комісії); завідувача кафедри адміністративної діяльності доктора юридичних наук, професора **Константинова Сергія Федоровича**; т.в.о. завідувача докторантури та аспірантури, доктора юридичних наук, доцента **Дрозда Олексія Юрійовича**, склала цей акт про те що результати дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Роман Вікторії Петрівни на тему: «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні», впроваджені у навчальний процес академії, зокрема:

1. Матеріали дисертації Роман Вікторії Петрівни застосовуються у навчальному процесі при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Публічне адміністрування».

2. Результати дисертації Роман Вікторії Петрівни відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для здобувачів вищої освіти, де в якості джерел при підготовці навчальних матеріалів, рекомендовані такі публікації:

Роман В.П. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 2. Том 2. С. 212-216.

Роман В.П. Система принципів контрольно-надзорної діяльності в сфері забезпечення прав інвалідів. *Право и Закон*. 2017. № 2. С. 232-237.

Роман В.П. Органи виконавчої влади як суб'єкт контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 5. Том 2. С. 146-149.

Roman V.P. Modern forms of training of persons with limited opportunities

in the context of providing their rights for education. *Visegrad Journal on human rights*. 2017. № 5. P. 195-199.

Роман В.П. Зарубіжний досвід контрольно-наглядової діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення прав інвалідів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. Том 3. С. 230-235.

Роман В.П. Ознаки та правове визначення поняття «інвалід». *Наукові записки. Серія: Право*. 2017. Випуск 2 Спецвипуск. С. 13-17.

Роман В.П. Окремі питання щодо визначення контрольно-наглядових принципів у сфері забезпечення прав інвалідів. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 17-18 квіт. 2015 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2015. С. 79-80.

Роман В.П. Поняття та зміст адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав інвалідів. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12-13 серп. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 93-96.

Роман В.П. До питання щодо співвідношення понять «права людини» та «права інвалідів». *Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 2-3 верес. 2016 р.). Харків: Східноукраїнська наукова організація, 2016. С. 23-25.

Роман В.П. Правове регулювання становлення визначення поняття «інвалід». *Актуальні проблеми національного законодавства*: збірник матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 15 листоп. 2017 р.). Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2017. С. 170-173.

3. Зазначені праці підтверджують належний навчально-методичний рівень, актуальність обраної тематики, фахову підготовку дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Роман Вікторії Петрівни на тему: «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні», а також практичну значимість роботи та можливість використання результатів дисертаційного дослідження при викладанні навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Публічне адміністрування».

Голова комісії:



О.В. Кузьменко

Члени комісії:



С.Ф. Константінов

О.Ю. Дрозд