

УДК 342.95

КОХАНЧУК С.С.

### ТЕРМІНОЛОГІЧНЕ УЗГОДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ «ІНВАЛІД» ЧИ «ОСОБА З ІНВАЛІДНІСТЮ» В ЗАКОНОДАВСТВІ

У статті проаналізовано тлумачення поняття «інвалід», «особа з інвалідністю», «особа з обмеженими вадами розвитку», «особа з особливими освітніми потребами», «особа з функціональними обмеженнями». Визначено поняття та ознаки інвалідності. Надано авторське бачення поняттю «інвалід». Запропоновано узгодити вживану термінологію у законодавстві та привести її до єдиного вживання поняття «особа з інвалідністю».

**Ключові слова:** *інвалід, особа з інвалідністю, інвалідність, органи публічної влади, експертна комісія.*

В статье проанализировано толкование понятий «инвалид», «человек с инвалидностью», «лицо с ограниченными недостатками развития», «лицо с особыми образовательными потребностями», «лицо с функциональными ограничениями». Определено понятие и признаки инвалидности. Предоставлено авторское видение понятия «инвалид». Предложено согласовать применяемую терминологию в законодательстве и привести ее к единому употреблению понятия «лицо с инвалидностью».

**Ключевые слова:** *инвалид, человек с инвалидностью, инвалидность, органы публичной власти, экспертная комиссия.*

The article analyzes the interpretation of the concept of “disabled person”, “a person with a disability”, “a person with limited developmental disabilities”, “a person with special educational needs”, “a person with functional limitations”. The concept and signs of invalidity are defined. The author’s vision of the concept of “invalid” is granted. It is proposed to harmonize the terminology used in the legislation and bring it to a unified use of the concept of “a person with a disability”.

**Key words:** *invalid, person with disability, disability, public authorities, expert commission.*

**Вступ.** Дієвий механізм забезпечення прав і свобод інвалідів має обов’язковий характер для держави та соціуму, оскільки часто особи, які мають фізичні чи психологічні обмеження, не в змозі самостійно забезпечити своє існування, більше того можуть зазнавати дискримінації від окремих суб’єктів публічної влади. Саме тому держава в особі суб’єктів публічної адміністрації має створити і втілювати у життя відповідні правові механізми щодо забезпечення і підтримання на належному рівні їх прав та свобод. Одним із свідчень високорозвиненості соціальної та правової держави є забезпечення на належному рівні прав та свобод інвалідів.

**Постановка завдання.** Підтвердженням зазначеної аксіоми є визначений на міжнародному та вітчизняному рівнях пріоритетний напрям діяльності національних публічних адміністрацій, спрямований на забезпечення реалізації прав і задоволення потреб інвалідів нарівні з іншими громадянами, поліпшення умов їх життєдіяльності згідно з Конвенцією про права інвалідів [1].

**Результати дослідження.** І справді, як стверджує І.М. Терюханова, інвалідність має розглядатися не як проблема окремої особистості, а як проблема суспільства у цілому, а значить і держави [2, с. 246]. Саме тому відправною точкою у правовому регулюванні забезпечення прав інвалідів стало прийняття Конституції України, в межах якої урегульовано правовідносини щодо цих осіб. Таким же чином конституційні норми вплинули на переформовування предмета

адміністративного права шляхом його трансформації від «державоцентристського» до «людиноцентристського» вектора розвитку. На основі цього відбулася зміна акцентів у спрямуванні адміністративно-правового регулювання. На перший план у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин винесено особу з її правами, законними інтересами, свободами. Головне ж призначення держави в особі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – забезпечити належний рівень реалізації особою своїх прав, свобод та законних інтересів у виконавчо-розпорядчій сфері відносин [3, с. 235].

Сучасне розуміння предмета адміністративного права в цьому контексті на пріоритетне місце поставило групу неоднорідних суспільних відносин, що формуються у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм різноманітних адміністративних (публічних) послуг [4, с. 87].

У зв'язку з цим адміністративно-правове регулювання забезпечення прав та свобод інвалідів варто визначати як сукупність послідовно сформованих правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані із адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації у напрямі забезпечення повного й рівного здійснення всіма особами з інвалідністю всіх прав людини й основоположних свобод в економічній, соціально-гуманітарній та адміністративно-політичній сферах публічного управління.

Реалізуючи свої владні повноваження, органи публічної адміністрації стикаються з неоднозначністю термінологічного застосування поняття «інвалід» та використання поряд з ним таких понять, як «особа з обмеженими можливостями», «особа з інвалідністю», «особа з явними ознаками інвалідності», «особа з обмеженими фізичними можливостями», «особа з обмеженими функціональними можливостями», «особа з особливими освітніми потребами». Введення в адміністративне законодавство неоднозначної термінології впливає на ефективність діяльності суб'єктів публічної адміністрації у напрямі забезпечення прав та свобод інвалідів.

Це свідчить, насамперед, про те, що вітчизняне законодавство неоднозначно використовує вживану термінологію у нормативно-правових актах, керуючись специфікою відповідних сфер правового регулювання. Як приклад, у межах будівельного законодавства використовуються терміни «особи з обмеженими можливостями», «особи з обмеженими фізичними можливостями», «маломобільні групи». Своєю чергою медичне законодавство виокремлює «осіб з обмеженими функціональними можливостями», «осіб з вадами розвитку», «осіб з психічними розладами». У межах освітнього законодавства нині запроваджений термін «особа з особливими освітніми потребами».

У зв'язку з цим відбувається штучне формування особливостей правового статусу окремо взятої групи осіб, які мають відповідні вади розвитку чи особливі потреби.

З цього приводу досить слушно зазначає О.В. Паровишник, яка аналізує різні наукові позиції щодо виокремлення видів адміністративно-правового статусу особистості, якими володіють певні категорії осіб. До них вона відносить суб'єктів адміністративної опіки, мешканців територій з особливим адміністративно-правовим режимом, суб'єктів дозвільної системи, членів особливих адміністративних утворень і деяких інших осіб. Узагальнюючи наукові погляди, вона зазначає, що найбільш поширені особливі (спеціальні) статуси мають суб'єкти адміністративної опіки, до яких належать люди, які через свою слабку соціальну захищеність потребують спеціальної допомоги держави [5, с. 70]. Насамперед, це стосується впровадження дієвого адміністративно-правового механізму забезпечення прав та свобод інвалідів під час спільної діяльності органів публічної адміністрації.

У зв'язку з цим введення в межах законодавства неоднозначної термінології, яка формує спеціальні правові статуси суб'єктів адміністративної опіки, у відповідних сферах правового регулювання – освітній, будівельній, медичній тощо, впливає на неузгодженість у забезпеченні прав та свобод інвалідів під час взаємодії органів публічної влади.

З метою визначення засад взаємодії органів публічної влади щодо забезпечення прав інвалідів, правильної реалізації у цьому напрямі норм права та нівелювання ефекту безладдя під час правозастосування понятійного апарату вбачається за необхідне сформулювати правильне розуміння поняття «інвалід» та відмежувати його від неоднозначної термінології на позначення осіб з інвалідністю.

Визначення термінологічного тлумачення поняття «інвалід» досі залишається основним у низці вітчизняних нормативно-правових актів та законопроектів. Воно походить від латинського «invalidus», що в перекладі означає «слабкий, безсилий» [6, с. 191]. Юридичний словник-довід-

ник Ю.С. Шемшученка дає визначення дефініції «інвалід» як особи, яка через обмеження життєдіяльності з причин фізичних, сенсорних або розумових недоліків потребує соціальної допомоги, підтримки та захисту [7, с. 357].

У міжнародних нормативно-правових актах, а саме в Декларації про права інвалідів від 09 грудня 1975 року, інвалід – це будь-яка особа, яка не може повністю або частково самостійно забезпечити потреби для нормального життя через ваду її фізичних та розумових здібностей, набуту з народження чи у процесі життя [8]. Своєю чергою Конвенція ООН «Про права осіб з інвалідністю» від 13.12.2006 на відміну від попереднього міжнародного акта визначає поняття «інвалідність», змістове наповнення якого вказує на еволюціонування у суспільстві та правових актах тлумачення вищезазначеного поняття.

Враховуючи положення зазначеного міжнародного нормативно-правового акта, слід зазначити про історичний розвиток вітчизняного законодавства у досліджуваному напрямі, який свідчить про суттєве еволюціонування поняття «інвалід». Аналізуючи з цього приводу напрацювання Є.Ю. Соболя, варто погодитися з етапами еволюціонування зазначеного поняття: 1) хворі, немічні (до V ст. н. е.); 2) особи з вадами розвитку притривувалися до божевільних, а тому потребували сімейної опіки, ізоляції або страти (V ст. – XIV ст.); 3) непрацездатні (XIV ст. – кінець XVIII ст.); 4) інваліди, формування поняття та його удосконалення (перша половина XIX ст. – перша половина 90-х років XX ст.); 5) інваліди, особи з обмеженими функціональними, фізичними можливостями, особи з особливими освітніми потребами (перша половина 90-х років XX ст. до 2016 року) [9, с. 10]; 6) особа з інвалідністю (з 06 липня 2016 р. до цього часу відповідно до Листа Міністерства соціальної політики України від 06.07.16 №9833/0/14-16/19). У межах останнього періоду формується ставлення, насамперед, до особи, а потім визначається її додатковий статус – інвалідність. Зазначене формулювання вводиться до чинного законодавства на основі усталеної в міжнародних нормативно-правових актах термінології та більш докладного їх офіційного перекладу.

Проте, незважаючи на міжнародну практику та офіційне звернення Міністерства соціальної політики України до керівника Апарату Верховної Ради України, у вітчизняному законодавстві поширено вживається термін «інвалід».

Що стосується визначення, яке надає безпосередньо законодавець, ми можемо зазначити, що у ст. 2 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 № 875-ХІІ інвалідом є особа зі стійким розладом функцій організму, що у разі взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити соціальний захист.

Проаналізувавши визначення законодавця щодо цього, можна зробити висновок, що ці поняття мають під собою здебільшого соціальні та медичні ознаки, без врахування правових характеристик. До того ж таке визначення є досить застарілим натеper. Використання цього поняття у міжнародному спілкуванні вважається дискримінацією, оскільки по суті принижує людську гідність, підкреслює фізіологічні та психологічні вади особи. Це пов'язане з тим, що ставлення до інвалідів у науковій літературі іноді визначалося терміном «disabilism» – дизабілізм (інвалідизм) за аналогією з терміном «расизм». Дизабілізм передбачає дискримінацію людей з обмеженими психофізичними можливостями і ставлення до них як до неповноцінних. Таке розуміння проблеми інвалідності домінувало в суспільній свідомості до середини XX ст. і було характерним для індустріального суспільства, коли людина розглядалася, насамперед, як виробник матеріальних і духовних благ [10, с. 7].

Звичайно, із плином часу і розвитком суспільства ця позиція змінилася, натеper у світовому співтоваристві застосовується словосполучення «people with disabilities», якому у вітчизняних спеціальних виданнях відповідають різні лексичні аналоги, перекладені досить вільно: особа з інвалідністю, людина з функціональними обмеженнями, особа з особливими потребами, особа з обмеженими фізичними або розумовими можливостями тощо [11]. Таке словосполучення підкреслює не лише стан здоров'я особи, а й наголошує на необхідності її розвитку та відчуття повноцінності.

Використання більш прогресивного поняття було навіть законодавчо закріплено, про що йшлося раніше. Так, 7 вересня 2016 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення зміни до Закону України «Про ратифікацію Конвенції про права інвалідів і Факультативного протоколу до неї» 07.09.2016 № 1490-19. Документом вносяться зміни до офіційного перекладу українською мовою Конвенції про права інвалідів і Факультативного

протоколу до неї шляхом заміни терміна «інвалід» на «особа з інвалідністю», що забезпечить відповідність національної версії зазначених документів оригіналу їх текстів англійською мовою. Реалізація цього Закону в подальшому забезпечить приведення національного законодавства, що регламентує питання, які стосуються осіб з інвалідністю, у відповідність зі світовими стандартами коректного й недискримінаційного позначення таких осіб як «осіб з інвалідністю», а не «інвалідів».

Поряд з цим можна зазначити про існування терміна «особа з обмеженими можливостями», який входить у вжиток на рівні законопроектної роботи, зокрема у Проекті Закону «Про освіту осіб з обмеженими можливостями здоров'я (спеціальну освіту)» від 05.11.2015 № 3416 вживається термін «особа з обмеженими можливостями здоров'я», якою згідно зі ст. 1 є особа, яка має фізичні та/або психічні вади, що перешкоджають засвоєнню навчальних програм без створення спеціальних умов для отримання освіти.

Визначення в межах вищезазначеного нормативно-правового акта поняття «особа з обмеженими можливостями здоров'я» вказує на його відмінність від поняття «інвалід». У зв'язку з цим науковці зазначають про відмінність термінологічного тлумачення поняття «особа з інвалідністю» або «особа з обмеженими можливостями» та «інвалід».

Поряд з цим у межах дослідження О.В. Паровишнік стверджує, що «поняття «особа з обмеженими можливостями» є більш широким порівняно з поняттям «інвалід» і що вони співвідносяться як ціле й частина, оскільки очевидним є те, що інвалід завжди буде особою з обмеженими можливостями, але особу з обмеженими можливостями (наприклад, з нестійкими розладами здоров'я) не завжди можна назвати інвалідом» [5, с. 79].

У будь-якому разі приналежність або віднесення особи до «особи з обмеженими можливостями», «особи з обмеженими функціональними можливостями» чи «особи з особливими освітніми потребами» буде визначатися за попереднім висновком органів публічної влади.

На основі вищезазначеного можна стверджувати, що кожна сфера та галузь правового регулювання відносин, пов'язаних із забезпеченням прав осіб з інвалідністю, корегує та визначає власне термінологічне застосування понять, які є синонімічними до поняття «особа з інвалідністю». Така кореляція відбувається на основі специфіки галузі права.

Поряд з цим необхідно зазначити, що відправною точкою у формулюванні понятійного апарату та тлумаченні зазначених понять виступає окремо визначена у міжнародних та вітчизняних правових актах правова категорія «інвалідність».

Провівши аналіз понять «інвалід», «інвалідність», «особа з інвалідністю», можемо виділити такі основні ознаки категорії інвалідності, як:

- 1) значні фізичні або психічні вади особи, за яких встановлюється група інвалідності;
- 2) ступінь втрати працездатності, яка зумовлена станом інвалідності особи;
- 3) обмеження нормальної життєдіяльності особи у різних сферах публічного управління;
- 4) постійний або довготривалий характер;
- 5) встановлення групи інвалідності на основі рішення медико-соціальної експертної комісії.

Щодо першої ознаки, то необхідно зазначити, що визнання за особою значних психічних або фізичних вад, які дозволяють віднести її стан до «інвалідності», має відповідну процедуру і детермінанти. Нормативно-правовими актами передбачена чітка процедура регламентації визнання стану інвалідності, в якій дається характеристика фізичним та психічним вадам. Так, Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Інструкції про встановлення груп інвалідності» від 05.09.2011 №561 та Постановою Кабінету Міністрів України «Про Питання медико-соціальної експертизи» від 3 грудня 2009 р. № 1317 було встановлено класифікацію основних видів порушень функцій організму, основних критеріїв життєдіяльності та ступенів їх враженості, що дає змогу встановити медичний критерій інвалідності і регламентувати цю процедуру в цілому.

Щодо другої ознаки, що стосується втрати працездатності, зумовленої станом інвалідності, то загалом під працездатністю у науковій літературі мається на увазі соціально-фізіологічний стан здоров'я людини, що визначається об'єктивною втратою чи зменшенням природних функцій її організму або зниженням кваліфікації, значним зменшенням обсягу чи припиненням трудової діяльності [12, с. 283]. Як ми можемо бачити із визначення, під втратою працездатності у особи з інвалідністю ми розуміємо вторинні наслідки розладів функцій організму, які, своєю чергою, не дають такій особі повною мірою реалізувати свою здатність до праці. Така ознака є вторинною від першої і стосується стану інвалідності тільки у сукупності з нею.

Щодо обмеження нормальної життєдіяльності – третьої ознаки, то під нею ми розуміємо знову ж таки неможливість особи повною мірою здійснювати життєдіяльність через свої психічні або фізичні вади. Стійкі порушення функцій організму значною мірою обмежують повноцінну участь індивіда в соціальному житті, зменшують можливості користуватися окремими матеріальними й духовними благами. Рівень обмеження нормальної життєдіяльності обраховується уповноваженими органами публічної адміністрації на основі таких критеріїв, в основі яких лежить: здатність до пересування; залежність від інших осіб; здатність до орієнтації (дезорієнтації); здатність до спілкування; здатність контролювати свою поведінку; здатність до навчання; здатність до окремих видів трудової діяльності.

Четверта ознака передбачає, що відповідні фізичні або психічні вади особи мають постійний чи довготривалий характер, на жаль, вітчизняне законодавство не дає визначення цьому поняттю.

Стосовно п'ятої ознаки варто зазначити, що в цьому аспекті вона є ключовою в контексті встановлення адміністративно-правового статусу інваліда та його відповідного забезпечення адміністративно-правовими засобами. Оскільки офіційне підтвердження статусу інваліда та встановлення відповідної групи інвалідності є відправною точкою у відповідному набутті прав та свобод осіб з інвалідністю та їх забезпечення органами публічної адміністрації.

Головним критерієм для ідентифікації суб'єкта як особи з інвалідністю є висновок медико-соціальної експертної комісії, яка належить до системи Міністерства охорони здоров'я України. Правове регулювання здійснення медико-соціальної експертизи та прийняття відповідного управлінського рішення визначене у Наказі Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Інструкції про встановлення груп інвалідності» від 05 вересня 2011 року №561 та Постанові Кабінету Міністрів України «Про Питання медико-соціальної експертизи» від 3 грудня 2009 р. № 1317. Висновок МСЕК є, по суті, одним із найголовніших критеріїв для ідентифікації особи як особи з інвалідністю і наданні їй такого статусу, після якого держава в особі органів публічної адміністрації бере на себе зобов'язання забезпечувати права та свободи осіб з інвалідністю.

**Висновки.** На основі виділених ознак пропонуємо таке визначення «особа з інвалідністю» – це особа зі стійкими чи помірно вираженими порушеннями функцій організму, які впливають на здатність до самостійного пересування, орієнтації, спілкування, контролю за поведінкою, навчанням, трудовою діяльністю, викликаючи потребу в забезпеченні державою повного й рівного здійснення ними всіх прав людини й основоположних свобод, а також у заохоченні поваги притаманного їм достоїнства.

#### Список використаних джерел:

1. Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 р. № 706.
2. Терюханова І.М. Конвенція ООН про права інвалідів: від ратифікації до реалізації / І.М. Терюханова, Н.К. Стульпінас, О.А. Терещук // Теоретичні та практичні проблеми реалізації прав людини у сфері праці і соціального забезпечення : тези доп. та наук. повідомл. учасників II міжнар. наук.-практ. конф., 8–9 жовт. 2010 р. – Харків, 2010. – С. 247–251.
3. Кісіль Р.-В. В. Порівняльний аналіз адміністративного права України та зарубіжних країн / Р.-В. В. Кісіль, І.О. Блавацька // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 231–239.
4. Адміністративне право України : Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
5. Паровишнік О.В. Адміністративно-правове регулювання в сфері забезпечення прав інвалідів: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Паровишнік. – Х., 2007. – 231 с.
6. Синьов В.М. Принципи організації системи освітньо-корекційних послуг особам з порушенням інтелекту / В.М. Синьов // Вісник Луганського Національного університету імені Т. Шевченка. – Луганськ: ЛДНУ, 2008. – № 12(151). – Червень. – С. 7–20.
7. Юридичний словник-довідник / за ред. Д.С. Шемшученка. – К.: Феміна, 1996. – 694 с.
8. Декларация о правах инвалидов: провозглашена резолюцией 3447 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН от 9 дек. 1975 г. // Международные акты о правах человека: сб. док. / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М., 1998. – С. 341–342.

9. Соболев Є.Ю. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є.Ю. Соболев. – Запоріжжя, 2015. – 43 с.

10. Забрамная С.Д. Ваш ребенок учится во вспомогательной школе: рабочая книга для родителей / С.Д. Забрамная. – М.: Педагогика, 1990. – 320 с

11. Сушин М. Бар'єрів на шляху інвалідності стає менше / М. Сушин // Соціальний працівник. – 2007. – № 3. – С. 10–12.

12. Биба Н.М. До питання визначення поняття «інвалідність» / Н.М. Биба // Актуальні проблеми розвитку законодавства про працю та соціальне забезпечення : тези доп. та наук. повідомл. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. (22–23 квіт. 2009 р.). – Харків, 2009. – С. 282–284.

УДК 354.3:325.1/3

САВЧУК О.В.

### ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ, ЯКИМ УРЕГУЛЬОВУЄТЬСЯ ТРУДОВА МІГРАЦІЯ

У статті розкрито поняття та ознаки адміністративної відповідальності у сфері трудової міграції, яка займає значне місце у системі засобів регулювання трудової міграції.

**Ключові слова:** *трудова міграція, адміністративна відповідальність у сфері трудової міграції, ліцензіат, ліцензія.*

В статье раскрыто понятие и признаки административной ответственности в сфере трудовой миграции, которая занимает значительное место в системе средств регулирования трудовой миграции.

**Ключевые слова:** *трудова міграція, адміністративна відповідальність в сфері трудової міграції, ліцензіат, ліцензія.*

A concept and signs of administrative responsibility in the field of labour migration, that occupies a considerable place in the system of facilities of adjusting of labour migration, are exposed in this scientific article.

**Key words:** *labour migration, administrative responsibility in the field of labour migration, licensee, license.*

**Вступ.** У системі засобів регулювання трудової міграції значне місце належить адміністративній відповідальності. Адміністративна відповідальність взагалі й адміністративна відповідальність за порушення законодавства України у сфері трудової міграції є частиною юридичної відповідальності, зокрема остання зберігає всі риси адміністративної відповідальності, водночас маючи певну специфіку. Перш ніж розглянути цю специфіку, слід коротко охарактеризувати інститут адміністративної відповідальності як загальне поняття.

**Постановка завдання.** Метою статті є розкриття змісту адміністративної відповідальності у сфері трудової міграції та виокремлення її ознак.

**Результати дослідження.** Питанню адміністративної відповідальності присвячено багато уваги з боку вчених: В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Богущького, В. Гаращука, В. Колпакова, А. Комзюка, Д. Лук'янца, Н. Хорошак [1; 2; 3; 4].

© САВЧУК О.В. – ад'юнкт кафедри фінансового права та фіскального адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)