

**ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА
ВИДІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ**

У статті досліджено погляди на поняття та зміст видів взаємодії. Проаналізовано критерії їх класифікації. Визначено ключові види взаємодії органів публічної влади щодо забезпечення прав і свобод інвалідів, на основі яких побудоване дослідження. Виокремлено напрями їх удосконалення. Запропоноване авторське бачення поняття взаємодії.

Ключові слова: публічна адміністрація, особа з інвалідністю, взаємодія, види, матеріальна, інформаційна, нормативна.

В статье исследованы взгляды на понятие и содержание видов взаимодействия. Проанализированы критерии их классификации. Определены ключевые виды взаимодействия органов публичной власти по обеспечению прав и свобод инвалидов, на основе которых построено исследование. Выделены направления их усовершенствования. Предложено авторское видение понятия взаимодействия.

Ключевые слова: публичная администрация, человек с инвалидностью, взаимодействие, виды, материальная, информационная, нормативная.

The article explores the views on the concept and content of the types of interaction. The criteria for their classification are analyzed. The key types of interaction between public authorities to ensure the rights and freedoms of disabled people based on which the study was constructed. Areas for their improvement are identified. The author's vision of the concept of interaction is proposed.

Key words: public administration, a person with a disability, interaction, types, material, information, normative.

Вступ. У зв'язку з існуванням розгалуженої системи органів публічної адміністрації, що здійснюють забезпечення прав і свобод інвалідів, у зв'язку із широким спектром напрямків їхньої діяльності та повноважень виникає потреба детального вивчення організації їх взаємодії для успішного виконання покладених на них завдань.

З метою створення об'єктивно цілісної картини у сфері взаємодії органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод інвалідів необхідно проаналізувати питання про класифікацію її видів і форм прояву. Розуміння сутності взаємодії відповідних суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод цієї соціальної групи під час реалізації ними своїх функцій можливе лише шляхом дослідження взаємозумовлених зв'язків під час подальшого з'ясування практичного вираження кожного різновиду взаємодії у відповідній формі.

Наукові дослідження із цієї проблематики в розрізі адміністративно-правової науки є поодинокими й обмежуються декількома роботами, серед яких варто виокремити такі: А.М. Куца «Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів» (2011 р.), В.І. Петрусьевич «Адміністративно-правове регулювання зайнятості інвалідів» (2012 р.), Є.Ю. Соболев «Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної адміністрації щодо реалізації й захисту прав та свобод інвалідів» (2015 р.), О.В. Паровишник «Адміністративно-правове регулювання в сфері забезпечення прав інвалідів» (2017 р.), А.М. Мхитарян «Адміністративно-правові засоби протидії дискримінації за ознакою інвалідності в Україні».

© КОХАНЧУК С.С. – аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права (Академія праці та соціальних відносин)

Наявні дослідження характеризують окремі аспекти адміністративно-правового механізму охорони прав і свобод осіб з інвалідністю. Тому вельми актуальним є дослідження питань, які стосуються організації взаємодії органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення поняття, змісту та класифікації видів взаємодії органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів.

Результати дослідження. Вивчаючи взаємодію будь-яких суб'єктів чи явищ, необхідно виокремити та пояснити поняття «вид», що буде доцільним для дослідження поняття «види взаємодії».

У академічному тлумачному словнику української мови поняття «вид» трактується як підрозділ, що об'єднує низку предметів, явищ за спільними ознаками і входить до складу більш загального вищого розділу – роду [1].

Дещо схоже розуміння поняття «вид» наявне відповідно до положень юридичної логіки. Так, для здійснення класифікації взаємодії на теоретичному рівні відбувається поділ за відповідними критеріями. Він дає змогу виділити всередині роду види предметів, що стає потім основою для віднесення окремих конкретних предметів цього роду до «свого» виду, не змішувати одні предмети чи явища з іншими тощо [2, с. 58].

Ми вважаємо, що знання теоретичних положень логічного поділу об'єктів на види можна застосовувати певною мірою й для визначення видів взаємодії органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод інвалідів.

Таким чином, відштовхуючись від авторського бачення відповідної дефініції, *вид взаємодії органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод інвалідів* – це сукупність характеристик конкретного прояву взаємодії органів публічної адміністрації, які мають схожість за притаманним їм критерієм.

Вивчення наукової літератури та практики діяльності органів публічної адміністрації дозволяє констатувати наявність значної кількості підходів до вирішення питання про класифікацію їх взаємодії.

На думку Д.Г. Заброди, класифікація взаємодії органів публічної адміністрації може бути проведена за такими критеріями: 1) метою; 2) характером зв'язків; 3) способом вирішення завдань; 4) кількістю учасників; 5) часом і тривалістю спільних дій; 6) напрямками; 7) відношенням до системи або підсистеми органів, що здійснюють боротьбу з корупцією; 8) ступенем конспірації або конфіденційності; 9) організаційно-правовою формою; 10) підставами виникнення; 11) спрямованістю функціонування [3, с. 58].

Аналіз законодавства щодо забезпечення прав і свобод інвалідів, зокрема такого нормативно-правового акта, як Національний план дій із реалізації Конвенції про права інвалідів на період до 2020 р., затвердженого Постановою Кабінету Міністрів (далі – КМУ) від 1 серпня 2012 р. № 706 [4], дозволяє стверджувати, що залежно від сфери реалізації прав осіб з інвалідністю взаємодія поділяється на такі види: у сфері охорони здоров'я; у сфері соціального захисту; у сфері спорту; у сфері створення та функціонування інфраструктури; у сфері забезпечення виконання індивідуальної програми реабілітації осіб з інвалідністю; у сфері сприяння громадській діяльності; у сфері реалізації права на освіту тощо.

На наш погляд, указані критерії доцільно розглядати для здійснення класифікації видів взаємодії органів публічної адміністрації, проте вони не дозволяють комплексно дослідити взаємодію органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод інвалідів, адже не розкривають всю сукупність правовідносин, що виникають між відповідними суб'єктами.

Таким чином, здійснений нами аналіз підходів щодо класифікації взаємодії органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю дає змогу виділити такі різновиди взаємодії, кожний з яких має свої особливості: 1) інформаційна взаємодія; 2) функціональна взаємодія; 3) нормотворча взаємодія; 4) матеріально-фінансова взаємодія.

Проаналізуємо структуру та зміст кожного різновиду взаємодії органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю для більш глибокого розуміння її сутності.

Ефективність співпраці органів публічної адміністрації у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, на наш погляд, великою мірою залежить від взаємної комунікації з акцентом на значенні такого різновиду взаємодії, як інформаційна.

Слід відмітити, що вказаний різновид взаємодії безпосередньо передбачається багатьма нормативно-правовими актами щодо взаємодії органів публічної адміністрації.

Наприклад, відповідно до Порядку взаємодії Міністерства соціальної політики України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України, обмін інформацією між Міністерством соціальної політики (далі – Мінсоцполітики) і Пенсійним фондом, Державною службою України з питань праці (далі – Держпраці), Державною службою України у справах ветеранів війни й учасників антитерористичної операції проводиться шляхом надсилання її на матеріальних (паперових) носіях і/або в електронному вигляді за допомогою технічних засобів у межах супроводження відповідних автоматизованих інформаційних систем із дотриманням вимог та у визначені терміни [5].

Ми абсолютно поділяємо позицію таких науковців, як М.Б. Вітер і Х.О. Засадна, які стверджують, що аналіз інформаційних потоків у просторі інформаційної взаємодії державних органів указує на доцільність виділення таких видів інформаційної взаємодії його суб'єктів: нормативно-правова, функціональна й телекомунікаційна [6, с. 291–292].

Нормативно-правова інформаційна взаємодія полягає у формуванні відповідних нормативно-правових актів, пов'язаних з організацією обміну інформацією. Насамперед це загальнодержавні нормативно-правові акти (закони, постанови тощо), а також нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, які є обов'язковими для виконання іншими суб'єктами простору інформаційної взаємодії державних органів. Так, наприклад, Мінсоцполітики своїми наказами регламентує інформаційну взаємодію органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. *Функціональна інформаційна взаємодія* учасників простору інформаційної взаємодії органів публічної адміністрації стосується безпосередньо процесу надання інформації одне одному. Під час її організації виникають проблеми на різних рівнях: інформаційні системи державних органів не уніфіковані, використовують різні формати представлення та форми передавання даних, неоднакові системи нормативно-довідкової інформації. *Телекомунікаційна взаємодія* між суб'єктами простору інформаційної взаємодії органів публічної адміністрації залежить від обсягів і рівня конфіденційності інформації, яка передається. Вона може здійснюватися засобами корпоративної мережі, з використанням мережі Інтернет, рідше – під час особистого контакту [6, с. 291–292].

Таким чином, ми можемо зробити певні узагальнення щодо такого різновиду взаємодії органів публічної адміністрації, як інформаційна: вона закріплена в нормативно-правових актах щодо забезпечення прав і свобод інвалідів; пов'язана з безпосереднім процесом надання інформації з використанням різноманітних інформаційних систем.

Слід відмітити, що якнайкраще специфіку спільної діяльності у сфері забезпечення прав і свобод інвалідів відображає функціональна взаємодія органів публічної адміністрації, яка здійснюється через органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Функціональна взаємодія в процесі реалізації та захисту прав інвалідів здійснюється через взаємопов'язану діяльність всіх ланок системи органів публічної адміністрації, дослідження кожної з яких дає підстави виокремити такі підвиди функціональної взаємодії: *зовнішню та внутрішню*. Сутність *зовнішньої взаємодії* полягає в узгодженій діяльності одного суб'єкта з іншими системами управління, що не входять до його структури. *Внутрішня взаємодія* є узгодженою діяльністю структурних підрозділів (співробітників) у рамках усієї системи певного суб'єкта або в одному зі структурних підрозділів [3, с. 62].

На наш погляд, розкрити зовнішню функціональну взаємодію органів публічної адміністрації можна на прикладі спільних заходів Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ) і Мінсоцполітики. Зокрема, у своєму дослідженні С.В. Пасічніченко, аналізуючи повноваження МОЗ, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного й епідемічного благополуччя населення, зазначає, що одним із основних його завдань у вирішенні питань соціального захисту інвалідів є розроблення заходів щодо профілактики та зниження інвалідності. Для цього вивчаються, аналізуються й прогнозуються показники стану здоров'я населення залежно від стану середовища життєдіяльності людини, забезпечується проведення медико-соціальної експертизи втрати працездатності та надання реабілітаційної допомоги населенню [7, с. 103].

Також вираженням такого підвиду функціональної взаємодії, як зовнішня, є спільна діяльність місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод інвалідів. Наприклад, відповідно до Указу Президента України «Про заходи,

спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю», обласним, Київській міській державним адміністраціям необхідно взяти за участю органів місцевого самоврядування заходи щодо надання соціальних послуг, зокрема соціальних послуг денного догляду, догляду вдома та підтриманого проживання шляхом соціального замовлення [8].

Прикладом внутрішньої функціональної взаємодії може слугувати те, що Департамент соціального захисту осіб з інвалідністю та Відділ фінансування санаторно-курортного лікування осіб з інвалідністю та ветеранів війни, будучи структурними підрозділами Мінсоцполітики, разом взаємодіють у сфері організації забезпечення засобами реабілітації інвалідів.

Зазначимо, що характерну особливість має функціональна складова частина діяльності органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав інвалідів на регіональному рівні, де певні завдання вирішують місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування. Узгодженість напрямів їхньої діяльності, з огляду на їх спільну мету, визначає основні завдання їх функціонування на місцевому рівні: розроблення й реалізація регіональних програм соціально-економічного розвитку; проведення роботи з надання державної соціальної допомоги й підтримки інвалідів; здійснення контролю за правильністю й своєчасністю призначення та виплати допомоги інвалідам; інформування інвалідів про зміни в законодавстві; визначення напрямів взаємодії різних ланок системи реабілітації інвалідів; здійснення реалізації Конвенції ООН про права інвалідів; забезпечення можливості комунікації інвалідів в органах державної влади; забезпечення транспортної та соціальної доступності для інвалідів тощо [9, с. 168].

Під час аналізу класифікації видів взаємодії органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю особливої уваги потребує нормотворча взаємодія.

Так, одним з основних завдань, що стоять перед усіма органами публічної адміністрації, які відображені в Національному плані дій із реалізації Конвенції про права інвалідів на період до 2020 р., затвердженому Постановою Кабінету Міністрів від 1 серпня 2012 р. № 706 [4], є вдосконалення законодавства у сфері забезпечення прав і свобод інвалідів. Прикладом зазначеного різновиду взаємодії є спільна діяльність Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), Міністерства інфраструктури (далі – Мінінфраструктури), Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (далі – Мінрегіон), Мінсоцполітики щодо розроблення та подання в установленому порядку КМУ проектів законодавчих актів про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності водіїв за порушення правил стоянки, зупинки, якщо таке порушення здійснене в зоні інтенсивного руху інвалідів з ураженнями органів зору.

Також практичним прикладом нормотворчої взаємодії органів публічної адміністрації є те, що Фонд соціального захисту інвалідів, діяльність якого спрямовується, координується та контролюється Мінсоцполітики, бере участь у розробленні та вдосконаленні актів законодавства у сфері соціального захисту та працевлаштування, зокрема у створенні робочих місць для осіб з інвалідністю.

Ми цілком погоджуємося з думкою Т.В. Курусь, яка зазначає, що в нормотворчій діяльності важливу роль відіграє взаємодія органів публічної адміністрації з Міністерством юстиції України (далі – Мін'юст) [10, с. 132].

Так, нормотворча взаємодія Мін'юсту з органами публічної адміністрації насамперед полягає в тому, що вказаний орган здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації. Крім того, Мін'юст розробляє за пропозиціями міністерств та інших центральних органів виконавчої влади плани законопроектної роботи, координує нормотворчу діяльність у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, здійснює контроль за такою діяльністю, зокрема й у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю [11].

Виходячи із цього, під нормотворчою взаємодією доцільно розуміти спільну, цілеспрямовану й узгоджену за змістом діяльність усіх зацікавлених суб'єктів, які мають повноваження щодо реалізації та захисту прав осіб з інвалідністю, і безпосередньо осіб з інвалідністю на предмет відповідності нормативно-правового акта або проекту нормативно-правового акта європейським цінностям, які закріплені в Конвенції про права осіб з інвалідністю, створення необхідних правових і технічних можливостей усіма державними інституціями та громадськістю для того, щоб особа з інвалідністю була повноцінним і невід'ємним членом громадянського суспільства.

Необхідно відмітити, що самостійним різновидом здійснення спільної діяльності органів публічної адміністрації є матеріально-фінансова взаємодія, яка являє собою спільну, взаємозумовлену діяльність органів публічної адміністрації, що мають повноваження у сфері фінансового забезпечення заходів щодо дотримання прав і свобод інвалідів.

На нашу думку, ураховуючи мету спільних дій відповідних суб'єктів публічної адміністрації, доцільно виділити *постійну* та *разову* матеріально-фінансову взаємодію.

Так, *постійна матеріально-фінансова взаємодія* здійснюється між органами та підрозділами органів публічної адміністрації протягом виконання покладених на них функцій. Прикладом постійної матеріально-фінансової взаємодії є регулярні звернення Міністерства освіти й науки України до Міністерства фінансів України, Мінсоцполітики з проханням під час доопрацювання проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» передбачити у повному обсязі кошти, спрямовані на реалізацію завдань, передбачених Конвенцією про права інвалідів. З огляду на це з 2017 р. у бюджеті України передбачено цільові видатки з державного бюджету місцевим бюджетам для забезпечення підтримки учнів з особливими освітніми потребами в інклюзивних і спеціальних класах загальноосвітніх шкіл. Субвенція спрямовується на надання державної підтримки дітям з особливими освітніми потребами, які навчаються в спеціальних та інклюзивних класах загальноосвітніх навчальних закладів (дітям із порушеннями зору, слуху, інтелектуальними й іншими порушеннями розвитку).

Ще одним яскравим вираженням такого виду взаємодії, як матеріально-фінансова, є діяльність Фонду соціального захисту інвалідів, яка стосується внесення Мінсоцполітики пропозиції щодо розподілу коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю, що мають статус всеукраїнських; проведення моніторингу заходів, реалізованих за рахунок коштів державного бюджету, аналіз ефективності таких заходів, адже одним з основних завдань Фонду соціального захисту інвалідів є фінансове забезпечення заходів щодо соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні.

Під час *разової матеріально-фінансової взаємодії* суб'єкти, використовуючи власні функціональні методи та засоби, за разовим, одночасним дорученням координуючого органу здійснюють разові дії. Прикладом разової взаємодії є виплата інвалідам одноразової грошової допомоги. Так, відповідно до Постанови «Деякі питання соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей» від 29 квітня 2016 р. № 336 Міністерству економічного розвитку й торгівлі разом із Мінсоцполітики, Міністерством фінансів, Міністерством юстиції й Державною службою у справах ветеранів війни й учасників антитерористичної операції необхідно внести КМУ пропозиції щодо виділення коштів із резервного фонду державного бюджету для забезпечення виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) або інвалідності деяких категорій осіб відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

Висновки. Таким чином, нами був розглянутий розподіл видів взаємодії органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод інвалідів. Наведений перелік не є вичерпним, але, на наш погляд, він дає змогу охарактеризувати найбільш суттєві сторони їх взаємодії щодо спільної діяльності в зазначеній сфері.

Здійснивши детальний аналіз досліджуваного питання, ми можемо стверджувати, що взаємодія органів публічної адміністрації щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю становить урегульовані адміністративно-правовими нормами як зовнішньо, так і внутрішньо виражені дії органів публічної адміністрації, які мають цілеспрямований, системний, погоджений часом і місцем характер; діяльність останніх щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю направлена на моніторинг, обмін і координацію діяльності з метою реалізації європейських цінностей, що сприятиме повному здійсненню особами з інвалідністю своїх прав людини й основоположних свобод, а також дасть змогу зміцнити в них почуття причетності й досягти значних успіхів у людському, соціальному й економічному розвитку суспільства та викоріненні бідності.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови: у 11 т. Т. 1. (А–В). К.: Наук. думка, 1970. – 799 с. URL: <http://sum.in.ua/>.
2. Жеребкін В.Є. Логіка: підручник. 9-те вид., стер. К.: Т-во «Знання», КОО, 2006. 255 с.
3. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби із корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2015. 196 с.

4. 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. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/706-2012-%D0%BF>.
5. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства соціальної політики України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України: Наказ Міністерства соціальної політики України від 29 липня 2016 р. № 831. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1160-16>.
6. Вітер М.Б., Засадна Х.О. Моделювання єдиного простору інформаційної взаємодії органів державної влади. Науковий вісник НЛТУ України. 2016. Вип. 26.5. С. 288–294.
7. Пасічніченко С.В. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів. Часопис Київського університету права. 2010. № 3. С. 102–105.
8. Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю: Указ Президента України від 13 грудня 2016 р. № 553/2016.
9. Соболев Є.Ю. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика: дис. ... доктора. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 546 с. URL: <http://education.zp.ua>.
10. Курусь Т.В. Теоретико-правові засади нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у їх взаємодії: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. Запоріжжя, 2016. 241 с.
11. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>.