

УДК 342.722.1

МХИТАРЯН А.М.

**ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ
ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ
З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ**

Стаття присвячена з'ясуванню міжнародних стандартів і зарубіжному досвіду окремих держав-членів СНД та ЄС щодо застосування адміністративно-правових засобів протидії дискримінації інвалідів з метою визначення шляхів вдосконалення відповідного вітчизняного законодавства.

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, органи державної влади, особи з інвалідністю, протидія дискримінації.

Статья посвящена определению международных стандартов и зарубежного опыта отдельных государств-членов СНГ и ЕС по применению административно-правовых средств противодействия дискриминации инвалидов с целью определения путей совершенствования соответствующего отечественного законодательства.

Ключевые слова: административно-правовые средства, органы государственной власти, лица с инвалидностью, противодействие дискриминации.

The article is devoted to clarifying international standards and foreign experience of individual member states of the CIS and the EU on the use of administrative and legal means to counter discrimination against the disabled in order to identify ways to improve relevant national legislation.

Key words: administrative and legal means, public authorities, persons with disabilities, combating discrimination.

Вступ. Дискримінація за ознакою інвалідності несе певну небезпеку стійкому цивілізаційному розвитку будь-якої демократичної країни світу. Загальні засади верховенства права корелюють із національними правовими системи, ставлячи законні інтереси людини і громадянина на перше місце в системі цінностей держави. Саме тому абсолютна більшість відповідних міжнародно-правових актів ООН, інших міжнародних організацій акцентують увагу та засуджують дискримінацію у будь-якій формі та проявах. Особлива увага при цьому приділяється найбільш незахищеним та уразливим верствам населення, до яких належать особи з інвалідністю.

Європейське співтовариство характеризується високим рівнем культури та толерантності до всіх громадян, зумовлюючи провідні позиції у світі за соціально-економічним розвитком. З урахуванням цього за багато десятиліть у межах ЄС розвинулося уніфіковане правозахисне законодавство, вироблено базові адміністративно-правові механізми протидії дискримінації. Будучи державою – членом Ради Європи, Україна лише стає на демократичні загальноєвропейські рейки захисту прав, свобод і законних інтересів, зокрема й осіб з інвалідністю.

Протягом останніх років питання запобігання та протидії дискримінації інвалідів з урахуванням міжнародних і європейських стандартів ставало предметом наукового дослідження низки вчених, серед яких І.А. Березовська, О.С. Калмикова, Я.М. Костюченко, О.М. Лисенко, В.І. Муравйов, Н.Б. Мушак, С.В. Пасічніченко, О.В. Святун, Є.Ю. Соболев, І.М. Твердовський та ін.

З урахуванням вищевикладеного **метою** статті є аналіз міжнародних стандартів і зарубіжного досвіду здійснення адміністративно-правових засобів протидії дискримінації інвалідів для визначення шляхів вдосконалення відповідного вітчизняного законодавства.

Результати дослідження. Ухвалення та проголошення Генеральною Асамблеєю ООН Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 дало значний поштовх до визначення подальших векторів розвитку післявоєнного світу щодо недопущення та протидії дискримінації у цілому

© МХИТАРЯН А.М. – здобувач наукового ступеня кандидата наук (Науково-дослідний інститут публічного права)

світі. Базуючись на тезах, що всі люди народжуються вільними і рівними у своїх правах, а кожен повинен мати права та свободи незалежно від раси, статі, мови, релігії, національного чи соціального походження, майнового або іншого становища, у ст. 14 аналізованого міжнародного акта констатовано, що «всі люди рівні перед законом і мають право <...> на рівний їх захист законом <...> від якої б то не було дискримінації» [1]. Також через короткий проміжок часу була ухвалена Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950, яка містить у собі ст. 14 «Заборона дискримінації» [2].

Із зазначеного слід зробити висновок, що за допомогою Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 фактично вперше звернута увага світової спільноти, особливо на європейському континенті, на необхідності консолідації щодо вирішення національними органами влади, громадськими інституціями та іншими зацікавленими особами проблем необґрунтованого пригноблення певної категорії осіб у межах соціуму окремо взятої держави.

Положення Загальної декларації прав людини у частині протидії дискримінації знайшли свій подальший розвиток у низці інших ключових правових актів на глобалізованій арені. Зокрема, у статтях 4, 20, 24–26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966 [3]; статтях 2, 10 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 [4]; статтях II, X–XII Декларації соціального прогресу та розвитку від 11.12.1969 [5] повторно наголошено на недопустимості вчинення таких дій виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження. Більше того, значущість Декларації соціального прогресу та розвитку від 11.12.1969 полягає у тому, що у її положеннях вперше окреслено базові правила недопущення та протидії дискримінації осіб з інвалідністю.

Зважаючи на переважно складне становище інвалідів у більшості куточків світу, міжнародні глобальні та регіональні правозахисні організації сконцентрували значні зусилля на виробленні відповідних спеціальних міжнародних нормативів. Зокрема, у Декларації про права інвалідів від 09.12.1975 вказано, що особи з інвалідністю беззаперечно наділені та мають право користуватися всіма правами, викладеними у Загальній декларації прав людини. Окремо зауважено на тому, що інваліди повинні бути захищені від трудової експлуатації, принизливих та образливих звертань, що мають дискримінаційний характер [6].

Закономірно, що у положеннях Декларації про права інвалідів від 09.12.1975 відсутній порядок реалізації та захисту прав і свобод інвалідів, а тому було ухвалено Всесвітню програму дій стосовно інвалідів від 03.12.1982. Аналізуючи її зміст можна дійти висновку, що однією із основних проблем осіб з інвалідністю вважається саме дискримінація [7].

Ще одним важливим міжнародним правовим актом в окресленій проблематиці є Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів, затверджених Резолюцією 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20.12.1993. Цими правилами передбачено низку правових заходів, спрямованих на профілактику та протидію дискримінації інвалідів. Насамперед, мова йде про традиційну площину захисту прав і свобод інвалідів з боку ООН, серед яких сфера зайнятості та працевлаштування; системи соціального забезпечення, соціального страхування та інші подібні напрями державної політики.

На сьогодні найбільш дієвий опис механізму захисту прав і свобод інвалідів, протидії дискримінації передбачено у Конвенції про права осіб з інвалідністю від 13.12.2006. Цей нормативно-правовий акт увібрав до себе та розвинув кращі положення попередніх міжнародних документів. Велика кількість положень Конвенції присвячена визначенню дискримінаційних дій та протидії їй з боку громадських інституцій та органів державної влади. Зазначене свідчить про розуміння глобалізованим цивілізованим суспільством щодо наявності та актуальності такої проблеми, яка має бути подолана за допомогою сучасних міжнародних правозахисних засобів.

Серед основних правових засобів протидії дискримінації з боку уповноважених органів державної влади, викладених у Конвенції про права осіб з інвалідністю, слід назвати наступні: вживати всіх належних законодавчих, адміністративних та інших заходів для здійснення прав, свобод і законних інтересів інвалідів; враховувати інвалідів в усіх міжнародних та національних стратегіях, програмах захисту і заохочення прав людини; державним органам, їх посадовим і службовим особам утримуватися від будь-яких дій або методів, які не узгоджуються із Конвенцією; вживати всіх належних правових, соціально-економічних та інших заходів для усунення дискримінації за ознакою інвалідності з боку будь-якої фізичної чи юридичної особи.

Надзвичайно важливим для розвитку міжнародного права із захисту прав і свобод інвалідів стало включення до Конвенції про права осіб з інвалідністю положень щодо повноважень

Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю. Основна роль цієї спеціалізованої установи полягає у моніторингу національних законодавств, контроль за діяльністю та ухваленими рішеннями органів державної влади, зокрема щодо недопущення дискримінації інвалідів, протидії вказаним негативним явищам тощо.

На сьогодні існує дві основні форми реалізації повноважень Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю. По-перше, кожні чотири роки всі держави – учасниці ООН мають надавати доповіді щодо стану дотримання прав і свобод інвалідів. Кожна доповідь розглядається Комітетом, який вносить стосовно неї пропозиції та загальні рекомендації, які він вважає доречними, і надсилає їх відповідній стороні.

По-друге, можливе подання індивідуальної скарги до Комітету з боку окремих осіб чи громадських організацій. Вона подається в письмовій формі на одній з робочих мов договірному органу. ООН рекомендує використовувати типові форми скарг, які містяться на веб-сайті Управління Верховного комісара ООН з прав людини (www.ohchr.org). За результатами розгляду Комітет вправі направити відповідній державі заклика до негайних дій в формі тимчасових заходів, якщо існує вірогідність, що інтересам скаржника може бути завдано непоправної шкоди.

Чільне місце в правозахисній системі європейського континенту та низки інших країн займає Організація з безпеки та співробітництва в Європі. Ця інституція також бере участь у боротьбі з усіма формами расизму, ксенофобії та дискримінації. Складовою ОБСЄ є Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (м. Варшава), яке: збирає і поширює інформацію та статистичні дані про злочини на ґрунті ненависті; сприяє передовому досвіду в боротьбі з нетерпимістю і дискримінацією; сприяє у складанні та перегляді законодавства про злочини, мотивовані нетерпимістю і дискримінацією [8].

Проведений аналіз основних міжнародно-правових актів у сфері захисту прав і свобод осіб з інвалідністю засвідчує, що низка міжнародних організацій, у тому числі ООН та Рада Європи, напрацювали та розвинули дієвий механізм подолання проявів принизливого та без поваги ставлення до інвалідів. Таким чином, міжнародне законодавство в галузі прав людини спрямоване на захист усього комплексу прав, свобод і законних інтересів будь-якої особи без дискримінації, що уможливило вільне, безпечне, спокійне і здорове життя.

Охарактеризовані міжнародні правові засоби у тій чи іншій мірі втілено в адміністративно-правові інструменти протидії дискримінації за ознакою інвалідності з урахуванням специфіки національних законодавств. Таким чином, міжнародне законодавство в галузі прав людини спрямоване на забезпечення правових заходів протидії дискримінації інвалідів в окремих державах.

Республіка Молдова є однією із перших пострадянських країн, де на виконання базових міжнародних актів щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, ухвалено Національний план дій в галузі прав людини на 2011-2014 роки. Особливе значення має пункт 11 «Попередження і припинення дискримінації», де наголошено, що національна законодавча база містить включені в різні нормативно-правові акти положення щодо заборони дискримінації за різними ознаками, однак необхідні консолідація цієї бази і подальше приведення її у відповідність з міжнародними нормами для поглиблення розвитку недискримінаційних практик [9].

Зважаючи на вказане, Парламент та Уряд Молдови протягом 2012-2016 років вжили низку показних дієвих заходів, спрямованих на ефективну протидію дискримінації за ознакою інвалідності. Насамперед ухвалено Закон Республіки Молдова «Про забезпечення рівності» від 25.05.2012, яким сформульовано базові правові поняття та категорії. Перераховано форми дискримінації, а також визначено методи протидії дискримінації [10].

До суб'єктів, які наділені повноваженнями у сфері попередження і боротьби з дискримінацією віднесено Раду з попередження і ліквідації дискримінації та забезпеченню рівності, органи публічної влади та судові інстанції. Перший із зазначених державних органів представляє особливий інтерес як спеціалізована інституція, що виключно наділена повноваженнями у сфері протидії дискримінації. Згідно зі ст. ст. 11-16 Закону Республіки Молдова «Про забезпечення рівності» та Закону Республіки Молдова «Про діяльність Ради з попередження і ліквідації дискримінації та забезпеченню рівності» від 21.12.2012 цей представник влади є колегіальним органом зі статусом юридичної особи публічного права, що забезпечує захист від дискримінації.

Особа, визнана винною у вчиненні дискримінаційних дій, може бути притягнута до адміністративної, дисциплінарної, кримінальної, цивільно-правової відповідальності. Безпосередньо Кодексом Республіки Молдова про правопорушення, 2008 р. передбачаються санкції у вигляді штрафів від 2000 лей (12, 6 тис. грн) для фізичних осіб; від 4000 лей (25, 2 тис. грн) для посадових осіб; від 7000 лей (44,1 тис. грн) для юридичних осіб. Таким чином, адміністративні стяг-

нення є доволі суттєвими, що у певній мірі зумовлює ефективність адміністративного примусу у даній сфері.

Правовий аналіз окремих положень законодавства Азербайджану, Білорусі, Казахстану, Таджикистану, Узбекистану вказує на те, що на відмінну від Молдови та України, абсолютна більшість держав-учасниць СНД не мають відповідного спеціалізованого законодавства у сфері протидії дискримінації за ознакою інвалідності. Такий стан речей зумовлений низкою факторів, зокрема, по-перше, не ратифіковано Конвенцію про права осіб з інвалідністю, у той же час, наприклад, Білорусь реалізувала це право лише наприкінці 2016, що не дозволяє якісно розвинути необхідні правозахисні механізми; по-друге, пострадянські країни характеризуються переважно авторитарними формами правління, за яких захист прав і свобод людини та громадянина органами державної влади здійснюється на неналежному рівні.

У повній мірі слід погодитися з О.М. Лисенком, В.І. Муравйовим, О.В. Святун, що принцип рівності та недискримінації є однією з основних засад функціонування в рамках ЄС [11]. На базі цієї концептуальної ідеї вироблено цілий пласт правозахисних нормативно-правових актів, так зване «європейське антидискримінаційне право», яке містить не один десяток постанов, регламентів, а також переважно директив Європейського Парламенту та Ради ЄС.

Насамперед мова йде про наступні правові акти ЄС: Директива 79/7/ЄЕС від 19.12.1978, Директива 92/85/ЄЕС від 19.10.1992, Директива 96/34/ЄС від 03.06.1996, Директива 2000/43/ЄС від 29.06.2000, Директива 2000/78/ЄС від 27.11.2000, Директива 2004/113/ЄС від 13.12.2004, Директива 2006/54/ЄС від 05.07.2006, Директива 2008/115/ЄС від 16.12.2008, Директива 2010/41/ЄС від 07.07.2010; Рішення № 2002/187/ЖНА від 28.02.2002, Рішення № 2009/371/ЖНА від 06.04.2009; Регламент № 168/2007 від 15.02.2007 та інші [12].

Ці нормативи визначають поняття дискримінації, її прями та непрямі прояви, повноваження органів публічної влади щодо недопущення дискримінаційних дій, засади попередження та подолання цього негативного явища громадянськими інституціями та окремими громадянами. Слід підкреслити, що переважно інвалідність людини не розглядається загальноєвропейським законодавцем окремо, а лише у сукупності з іншими подібними соціальними та медичними ознаками. Основними напрямками поширення регулюючого впливу антидискримінаційних директив та інших актів ЄС є медичне обслуговування, соціальне забезпечення, соціальний захист, особиста безпека, охорона здоров'я на виробництві, освіта, зайнятість, професійна діяльність, доступ до товарів і послуг тощо.

У рамках Євросоюзу важливим органом державної влади, що здійснює протидію дискримінації за будь-якою ознакою є Агентство ЄС з основних прав (м. Відень), яке створене та діє на підставі Регламенту Ради ЄС № 168/2007 від 15.02.2007. Крім того, правозахисний механізм доповнює Європейський омбудсмен (рішення Парламенту ЄС від 09.03.1994), який наділений повноваженнями, насамперед приймати та розглядати скарги від фізичних і юридичних осіб ЄС на порушення порядку управління адміністративними інституціями та державними установами об'єднання, вчинення прямої та непрямой дискримінації за будь-якою ознакою індивіда посадовими та службовими особами національних і загальноєвропейських органів влади, а також протидія іншим правопорушенням у сфері реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Незважаючи на різноманітність та неоднорідність національних законодавств держав – членів ЄС, всі вони націлені на виконання та дотримання загальноєвропейських правових положень у сфері протидії дискримінації. Про це свідчить аналіз відповідних правових положень Німеччини [13], Франції, Великобританії, Швеції [14], які займають провідні позиції у сфері розвитку адміністративно-правового регулювання захисту прав і свобод особи. Високий ступінь розвиненості громадянського суспільства у зазначених країнах зумовлює ефективність діяльності уповноважених органів державної влади щодо протидії дискримінації за ознакою інвалідності.

Проведений правовий аналіз міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду здійснення адміністративно-правових засобів протидії дискримінації інвалідів дає підстави зробити такі **висновки**.

1. Найактуальнішими шляхами подальшого узгодження вітчизняного антидискримінаційного законодавства з міжнародними стандартами у цій сфері є не лише дотримання компетентними органами державної влади, іншими державними і громадянськими інститутами положень відповідних міжнародних правових актів, але й вчасне та дієве реагування на звіти, доповіді та рекомендації глобальних і регіональних правозахисних установ щодо виявлених фактів дискримінації інвалідів. У першу чергу, мова йде про Заключні зауваження Комітету з прав людей з інвалідністю стосовно Національної доповіді про вжиті заходи, спрямовані на здійснення Україною зобов'язань в рамках Конвенції про права інвалідів, 2012 р.

2. Доречним є розгляд можливості щодо імплементації до законодавства України правових положень окремих зарубіжних країн у частині здійснення адміністративно-правових засобів протидії дискримінації інвалідів, серед яких:

– внести зміни та доповнення до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», які стосуються питань чіткої регламентації діяльності суб'єктів, наділених повноваженнями щодо запобігання та протидії дискримінації, ввести поняття «множинна дискримінація», «віктимізація», «дискримінація за асоціацією» та ін.;

– створити незалежну державну структуру подібну до Ради з попередження і ліквідації дискримінації та забезпеченню рівності Республіки Молдова;

– розвинути національну систему «спеціальних заходів» у сфері позитивної дискримінації з урахуванням директив ЄС;

– передбачити адміністративну відповідальність за вчинення дискримінаційних правопорушень, із застосуванням до посадових та службових осіб значно більших штрафних санкцій ніж до фізичних осіб;

– доопрацювати правовий механізм взаємодії компетентних органів державної влади у ході запобігання та протидії множинній дискримінації за ознакою інвалідності.

Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини ухваленій і проголошеній у резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 // *Голос України* від 10.12.2008. – № 236.

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 // *Голос України* від 10.01.2001. – № 3.

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

5. Декларація соціального прогресу та розвитку від 11.12.1969 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_116.

6. Декларації про права інвалідів від 09.12.1975 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://npu.edu.ua/e-book/book/html/D/ikpp_kpp_Sozhialno-pravovuy_zahust_ditey/90.html.

7. Всемирная программа действий в отношении инвалидов от 03.12.1982 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_427/page.

8. Discrimination and Intolerance. Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/uk/web/compass/discrimination-and-intolerance>.

9. Об утверждении Национального плана действий в области прав человека на 2011–2014 годы : Постановление Парламента Республики Молдова № 90 от 12.05.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=339395&lang=2>.

10. Об обеспечении равенства : Закон Республики Молдова Nr. 121 от 25.05.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php.action=view&view=doc&id=343361&lang=2>.

11. *Право Європейського Союзу* : [підручник] / [за ред. В.І. Муравйова]. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.

12. *Інституційне право Європейського союзу* / [О.М. Шпакович, О.М. Лисенко, О.В. Святун]. – К. : Ін Юре, 2015. – 312 с.

13. *Посібник з європейського антидискримінаційного права*. Рада Європи. – Люксембург : Видавничий дім Європейського Союзу, 2011. – 196 с.

14. *Зібрання актів європейського права*. – К. : Ред. журн. «Право України», 2013 // Дод. до юрид. журн. «Право України». – Вип. 1: Європейський Союз / упоряд. К.В. Смирнова ; за заг. ред. В.І. Муравйова, 2013. – 1052 с.