

# ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В УКРАЇНІ: СТАН ТА ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

## Тези аналітичної доповіді\* за результатами громадського моніторингу у 2014-2015 рр.

### 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

**Згідно з Конституцією** (ст. 1), Україна є демократичною, соціальною, правовою державою. Цей офіційно проголошений статус має забезпечуватись відповідними організаційно-правовими механізмами, інституціями та відносинами.

**Верховенство права** історично значно ширше за ідею верховенства закону. На відміну від закону, воно не залежить від волі законодавця і означає не лише формальну законність, а й справедливість, що ґрунтується на визнанні та повному прийнятті вищих цінностей людської особистості.

**Права людини** – це поняття, що характеризує правовий статус людини стосовно держави, її можливості в економічній, соціальній, політичній та культурній сферах. Права людини мають природний і невідчужуваний характер. Вільне та ефективне здійснення прав людини – одна із головних ознак громадянського суспільства і правової держави.

За даними щорічного **Індексу рівня верховенства права**, в 2015 році Україна опинилась на 70-му місці зі 102 країн, випередивши Росію, яка посіла 75 місце.

### 2. ОЦІНКА СТАНУ ДОТРИМАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ БАЗОВИХ ПРАВ

#### **2.1. Створення умов для розвитку в Україні громадянського суспільства**

За даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, станом на 1 жовтня 2015 року в Україні було зареєстровано **86 123** громадських об'єднань, благодійних організацій, органів самоорганізації населення і творчих спілок (порівняно з 90 259 станом на 1 січня 2013 року). За кількістю ОГС на 10 000 мешканців Україна поступається пострадянським державам-членам ЄС в 4-22 рази.

За даними Центру Разумкова, 25,3% громадян у 2014 році воліли, щоб саме громадські організації представляли їх інтереси в суспільних процесах, що є значним ростом у порівнянні з 13,8%, що мало місце у 2007 році.

Якщо за розвитком волонтерської діяльності Україна у 2014 році посіла 43 місце у світі, то за рівнем приватних грошових пожертв лише 123 (World Giving Index, 2014), що свідчить як про несприятливі загальні економічні та соціокультурні умови, так і про неефективність податкових пільг та слабкий захист приватних донорів.

Головними **внутрішніми проблемами українських ОГС** є брак фінансування, низька кваліфікація персоналу та неефективна співпраця з органами влади.

Головною **зовнішньою проблемою** ОГС є низький інтерес до їхньої діяльності з боку органів публічної влади.

У 2012 році указом Президента була затверджена Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, а також створено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства в Україні, до складу якої увійшли представники центральних і обласних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та ОГС.

Але 28.04.2015 указом Президента ця Координаційна рада була ліквідована. Маємо зазначити, що в непрості для української демократії часи 2012-2014 років цією інституцією було чимало зроблено для розвитку громадянського суспільства, зокрема, для створення в Україні передумов Революції Гідності.

**Пропонується:** Підтримати ініціативу ряду українських ОГС, які у партнерстві з Адміністрацією Президента України за підтримки Програми розвитку ООН (ОБСЄ) працюють над проектом нової **Стратегії** державної політики на 2016-2010 роки.

Впевнені, що настав час створити в Україні **комплексну Систему сприяння розвитку громадянського суспільства**, яка має містити:

- *Стратегію* державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства на 5 років, затверджену указом Президента України;
- *щорічні плани* з реалізації Стратегії, які готуються урядом на основі *щорічних доповідей* про стан реалізації Стратегії за участі ІГС та ухвалюються КМУ;
- *Національну координаційну раду* з питань розвитку громадянського суспільства у складі представників АП, ВРУ, КМУ та ОГС, створену указом Президента;
- *регіональні програми* сприяння розвитку громадянського суспільства на 3-5 років з прив'язкою до певної території та урахуванням можливостей кожного регіону;
- *регіональних координаційних рад* сприяння розвитку громадянського суспільства у складі представників ОДА, облради, ОГС, персональний склад яких формується на рівні області і затверджується спільним розпорядженням голів ОДА та облради.

## **2.2. Дотримання і реалізація права людей на соціальний захист**

Основними причинами порушень соціально-економічних прав, на яких наголошують громадяни у своїх зверненнях, вони вважають нерівність у доступі до суспільних благ та ресурсів, бідність, соціальну несправедливість та корупцію.

За версією Швейцарського банку Credit Suisse, Україна у 2015 році очолила рейтинг **найбідніших** країн Європи. Добробут населення складає 1 437 доларів на одну особу на рік.

Забезпечення права людини на соціальний захист передбачене ст. 46 Конституції України. Разом із тим, за даними уповноваженого Верховної Ради з прав людини (2014), в Україні зберігаються тенденції високої бідності родин із дітьми (32,7 %), багатодітних родин (61,7 %), домогосподарств без дітей, у яких є безробітні особи (36,9 %), а також населення сільської місцевості (34,8 %) і малих міст (28,2 %).

Рівень безробіття населення, визначений за методологією МОП, зріс в Україні у 2014 році з 7,1 % до 8,9 % економічно активного населення. За оцінками різних джерел, нині у секторах національної економіки понад **4,5 млн громадян** працюють

без оформлення трудових відносин, близько **145 млрд грн** річного фонду оплати праці обертається у «тіні». Щорічні втрати бюджету та соціальних фондів від нелегальної зайнятості перевищують 90 млрд грн. Моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить про наявність системних проблем у забезпеченні права працюючої людини на належний рівень заробітної плати. Більшість соціальних виплат не забезпечують належного рівня життя, не нижчого від встановленого законом прожиткового мінімуму.

У сфері оплати праці має місце невідповідність обсягу і складності виконаної роботи і рівня її оплати. Більшість соціальних виплат, що є для соціально уразливих осіб основним джерелом існування, не забезпечують рівня життя.

Для основної частини пенсіонерів у 2014-2015 роках фактичного зростання пенсії не відбулось, а чинне на сьогодні пенсійне законодавство **не сприяє заінтересованості** працездатних осіб у власному пенсійному забезпеченні.

Більшість законодавчих актів та сучасна практика у сфері дотримання і реалізації прав інвалідів спрямовані на надання особам з інвалідністю саме соціальної допомоги, а не на дотримання прав та забезпечення їхньої нормальної життєдіяльності й повноцінної участі в житті суспільства. Більшість положень НПА у цій сфері залишаються суто декларативними, оскільки значна частина прав цих осіб на практиці повною мірою **не реалізується**.

На сьогодні немає точних даних щодо кількості бездомних в Україні. Залежно від джерел, їх цифра варіюється від 30 тис. до 500 тис. осіб. Більшість із них – працездатного та репродуктивного віку, третина бездомних – жінки.

Основними причинами порушень прав громадян на соціальний захист є нерівність у доступі до суспільних благ та ресурсів, бідність, соціальна несправедливість та корупція, що призвело до отримання Україною статусу найбіднішої країни Європи.

**• Пропонується:**

- прийняти новий Трудовий кодекс України з урахуванням вимог Європейської соціальної хартії (переглянутої) та конвенцій Міжнародної організації праці;
- ухвалити нову Національну стратегію розвитку економіки, зокрема, у сфері дотримання трудових прав громадян;
- створити Фонд гарантування задоволення вимог найманих працівників внаслідок неплатоспроможності роботодавця (визнання його банкрутом);
- активізувати роботу Комісії з питань ліквідації заборгованості заробітної плати з метою реалізації конституційного права громадян на своєчасне одержання винагороди за працю та здійснення контролю за своєчасністю виплати заробітної плати;
- переглянути механізм розрахунку пенсій та порядок проведення індексації соціального забезпечення засуджених;
- встановити єдиний порядок застосування місцевими органами влади норм законодавства щодо перевезення пільгових категорій населення;
- забезпечити права на соціальний захист осіб, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі;
- забезпечити права на належну допомогу за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням осіб, які займаються підприємницькою діяльністю та одночасно працюють на умовах трудового договору;

- переглянути механізм розрахунку пенсій, а також заінтересованості кожної працездатної особи у власному матеріальному пенсійному забезпеченні;
- переглянути державні будівельні норми на предмет урахування принципів універсального дизайну, придатного в т.ч. для людей з особливими потребами;
- вживати інформаційно-просвітницьких заходів з метою формування толерантного ставлення та поваги до осіб з інвалідністю та людей, що живуть з ВІЛ, та запобігання дискримінації щодо них;
- Міністерству охорони здоров'я України опрацювати зміни до Переліку інфекційних хвороб, захворювання на які є підставою для відмови в наданні дозволу на імміграцію в Україну, з метою ліквідації дискримінації за ознакою ВІЛ-статусу;
- розширити суспільний діалог з метою активного залучення громадських організацій до розгляду та прийняття рішень з питань законодавчого вдосконалення механізмів соціального захисту громадян;
- ратифікувати Конвенцію МОП № 181 про приватні агентства зайнятості та частину третю Конвенції МОП № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця;
- узгодити трудове законодавство з вимогами Європейської соціальної хартії (переглянутої), конвенціями Міжнародної організації праці, зокрема щодо збільшення терміну попередження про звільнення з роботи для працівників, які мають стаж десять або більше років.
- розробити законодавчі ініціативи щодо визначення правових механізмів розв'язання проблеми легалізації трудових відносин та заробітних плат;
- створити гарантійний Фонд для забезпечення захисту грошових вимог працівників у разі банкрутства роботодавця;
- посилити адміністративну та кримінальну відповідальність роботодавців за затримку виплати заробітної плати своїм працівникам;
- удосконалити функції державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства шляхом внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;
- розглянути на рівні КМУ хід реалізації Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, вжити разом із Мінсоцполітики України та ОГС додаткових заходів із соціального захисту бездомних осіб та їх реінтеграції.

### **2.3. Дотримання і реалізація житлових прав громадян**

За даними Держстату, на початок 2015 року на квартирному обліку в Україні перебувало 657,2 тис. сімей та однаків, із них мешканці гуртожитків становили 107,4 тис. (16,3 %), а молоді сім'ї – 68,1 тис. (10,4%). у 2014 році одержали житло та поліпшили свої житлові умови 3 тис. сімей і самотніх громадян або лише **0,4 %** від кількості усіх сімей і самотніх громадян, які перебували на обліку, що в 2 рази менше відповідного показника минулого року.

Як і в попередні роки, у 2014 році органами державної влади не прийнято **жодного** цільового програмного документа, спрямованого на реалізацію положень Закону України «Про житловий фонд соціального призначення». У 2014 році Кабінетом Міністрів України, Мінрегіоном, Мінфіном України внаслідок неналежного

нормативно-правового, організаційного та фінансового забезпечення **не досягнуто** позитивних зрушень у розв'язанні на державному рівні проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційного права соціально незахищених верств населення на житло.

Перешкоди, що чинять громадянам органи державної влади і органи місцевого самоврядування в отриманні інформації про вільні земельні ділянки, порушують права громадян на реалізацію свого конституційного права на отримання у власність землі.

• **Пропонується:**

- внести відповідні зміни до земельного законодавства для забезпечення державою прозорих механізмів реалізації конституційного права громадян на землю, що, зокрема, сприятиме самостійному розв'язанню громадянами житлових проблем своїх родин за відсутності допомоги з боку держави;

- прийняти Національну стратегію подальшого розвитку сфери житлового будівництва на середньо- та довгострокову перспективу з урахуванням планів регіонального розвитку економіки, та будівництва житла соціального призначення із визначенням реального механізму та джерел фінансування;

- фінансово забезпечити Загальнодержавну цільову програму передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012-2015 роки шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» та наступні роки якнайшвидшого врегулювання механізмів реалізації житлових прав мешканців гуртожитків, категорії яких не було визначено Законом України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків»;

- визначити порядок надання грошової допомоги та відшкодування шкоди особам, які постраждали під час проведення АТО у Донецькій та Луганській областях, та шляхи його реалізації;

- визначити та закріпити на законодавчому рівні механізм реструктуризації споживчих кредитів в іноземній валюті.

#### **2.4. Дотримання і реалізація економічних прав громадян**

За Індексом економічної свободи (Wall Street Journal), Україна у 2015 році посіла лише **162** місце серед 186 країн світу і останнє місце – з 43 країн в Європі. Причини: загальне податкове навантаження на бізнес в Україні дорівнює майже 40 відсотків внутрішнього доходу, державні витрати складають близько 50 відсотків від ВВП, а державний борг перевищує 40 відсотків вітчизняного виробництва.

Отже, аналіз ситуації, яка склалася в Україні у сфері дотримання і реалізація економічних прав громадян, а також оцінки експертів свідчать, що економіка України залишається «репресованою», верховенство закону в цій сфері є особливо слабким, інвестиційний режим залишається закритим, жорсткий ринок праці та бюрократичні правила бізнесу гальмують динамічний розвиток приватного сектора.

• **Пропонується:**

- ухвалити Національну стратегію розвитку економіки з урахуванням формування та реалізації активної політики держави на ринку праці;

- внести до законодавства зміни, які забезпечать права людини на судовий захист, безумовне виконання рішень судів та дотримання норм Конвенції про захист

прав людини і основоположних свобод шляхом внесення змін до Закону України "Про виконавче провадження";

- створити Фонд гарантування задоволення вимог найманих працівників внаслідок неплатоспроможності роботодавця (визнання його банкрутом);

- активізувати роботу Комісії з питань погашення заборгованості із заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат з метою реалізації конституційного права громадян на своєчасне одержання винагороди за працю та здійснення контролю за своєчасністю виплати заробітної плати.

## **2.5. Дотримання і реалізація прав внутрішньо переміщених осіб**

У зв'язку із окупацією АРК та м. Севастополя і збройним конфліктом на сході України Україна вперше за свою історію стикнулася з проблемою великої кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Станом на жовтень 2015 року фактична кількість ВПО в нашій країні перевищила 1,5 млн осіб.

Наша держава дійсно не була готова до окупації частини своєї території та протистояння масштабним діям терористичних організацій. Волонтери та громадськість досить тривалий час, допомагаючи ВПО, частково виконували функції держави. Проте пройшло більше року з початку названих подій, настав час прийняття комплексних, виважених рішень органами державної влади на основі чітко сформованої політики держави стосовно ВПО та забезпечити її виконання.

Попри те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування вживають законодавчих та організаційних заходів для вирішення численних проблем, пов'язаних із захистом та реалізацією прав ВПО, залишається чимало невирішених питань нормативно-правового та економічного характеру, які потребують законодавчого врегулювання, а також координації зусиль усіх державних і недержавних інституцій, які займаються вирішенням проблем ВПО, зокрема: державних органів, служб місцевого самоврядування, комерційних структур та некомерційних громадських організацій, волонтерів та самих ВПО – на основі їхньої самоорганізації та соціальної адаптації.

### **• Пропонується:**

- запровадити взаємодію між державою, волонтерами і благодійниками, забезпечити активне залучення ОГС до розгляду та прийняття рішень з питань законодавчого вдосконалення механізмів соціального захисту ВПО.

- внести змін до чинного законодавства та розробити нові законодавчі акти, передбачені частиною четвертою статті 20 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Враховуючи це, до категорії ВПО слід додати і тих, хто займався на контрольованій нині території підприємницькою діяльністю;

- внести зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо: передбачення можливості підтвердити підстави для взяття на облік ВПО документами, що підтверджують здійснення підприємницької діяльності на відповідній території; порядку взяття на облік дітей – ВПО, які переміщуються без супроводу батьків, законних представників;

- привести положення постанови КМУ від 01.10.2014 № 509 у відповідність із положеннями Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо документів, якими можна підтвердити проживання в районі проведення АТО;

- розробити та затвердити комплексну Державну програму щодо підтримки та соціальної адаптації громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО в інші регіони України із чітко визначеними джерелами фінансування заходів з адаптації та потреб цієї категорії осіб;
- розробити рекомендації уряду щодо застосування потенціалу ВПО, в яких передбачити можливість розвитку їх творчого, трудового та економічного потенціалу, розробити програмний документ щодо створення додаткових робочих місць для ВПО;
- вирішити питання виплати матеріального забезпечення застрахованим особам, від яких роботодавцем прийнято листки непрацездатності та розпочата спільна з Фондом процедура їх фінансування;
- розробити законодавчі пропозиції, які врегулюють видачу документів про цивільний стан ВПО на підставі інформації, що міститься в документах, виданих владою АРК або органами, які функціонують на неконтрольованій українською владою території, а також пропозиції щодо врегулювання питання прийняття громадянами України спадщини, яка знаходиться на тимчасово окупованій території АРК, території проведення АТО або на неконтрольованій українською владою території.

## **2.6. Дотримання і реалізація права на свободу мирних зібрань**

Стаття 39 Конституції України гарантує право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

НПА, що на національному рівні регламентують організацію та проведення мирних зібрань, а також встановлюють відповідальність за правопорушення у цій сфері, є Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, окремий розділ Кодексу адміністративного судочинства.

Право на мирні зібрання також гарантоване статтею 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка є частиною національного законодавства згідно зі статтею 9 Конституції України.

Але сьогодні **не існує** навіть зареєстрованого проекту базового закону, який би регламентував організацію та проведення мирних зібрань громадян. Будь-який примус особи до участі в мирному зібранні та переслідування за участь у мирному зібранні є порушеннями свободи зібрань, що тягне за собою відповідальність згідно із законом.

Відсутність закону, який би гарантував захист мирних зібрань, призводить і надалі призводитиме до окремого регулювання цієї гарантії на рівні місцевих нормативних актів органами місцевого самоврядування положень Указу Президії Верховної ради СРСР №9306-XI від 28.07.1988.

### **• Пропонується:**

З метою створення умов для вільної реалізації свободи мирних зібрань в Україні відповідно до вимог статті 39 Конституції України, статті 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, статті 15 Конвенції про права дитини, статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Керівних принципів ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань, ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії Ради Європи слід терміново розглянути та ухвалити відповідний закон, який повинен захистити учасників та організаторів мирного зібрання. Цей Закон має також:

- закріпити повідомний, а не дозвільний порядок проведення мирних зібрань;
- заборонити обмежувати органам місцевого самоврядування проведення мітингів, демонстрацій, пікетів та інших мирних зібрань;
- дозволити спонтанні мирні зібрання у ситуації, коли громадяни повинні мати можливість миттєво відреагувати на порушення своїх прав чи інтересів;
- встановити чіткий та вичерпний перелік підстав, коли суди можуть обмежувати мирні зібрання. Такі обмеження можуть застосовуватись виключно судом лише у виняткових випадках і лише тоді, коли вони необхідні у демократичному суспільстві;
- встановити процедуру медіації – зобов'язати органи влади проводити консультації та переговори з організаторами мирного зібрання для вирішення питання, щодо якого буде проводитися дане мирне зібрання;
- встановити мінімальний термін повідомлення про проведення мирного зібрання;
- забезпечити право на апеляційне оскарження судових заборон мирних зібрань.

## 2.7. Дотримання і реалізація прав людей старшого віку

Йдеться про державну політику щодо людей старшого віку, які за існуючими офіційними критеріями не потребують державної соціальної допомоги, але не можуть реалізувати свої права та задовольнити свої професійні, творчі, духовні потреби та інтереси. Аналіз показав, що кількість таких осіб в Україні сягає **10-11 млн.**

Зроблений аналіз **стратегій** соціально-економічного розвитку усіх областей України на предмет наявності серед їхніх пріоритетів сприяння активному довголіттю людей старшого віку показав, що тема активного довголіття населення знайшла своє відображення у стратегіях лише у *Хмельницькій, Волинській та Рівненській областях.*

В жодному регіоні **немає цільових обласних програм**, спрямованих на сприяння активному довголіттю людей старшого віку. Хоча тематика САД в програмах соціально-економічного розвитку областей України 2010-2015 років відображена в окремих розділах шести областей України: Закарпатській, Львівській, Рівненській, Херсонській, Хмельницькій та Чернівецькій.

Аналіз **міських програм** обласних центрів показав, що в жодному з них немає окремих міських програм, спрямованих на сприяння активному довголіттю людей старшого віку.

**Відсутність ефективної політики** підтримки людей старшого віку в Україні підтверджують як результати соціологічних опитувань, так і дані статистики.

Так, опитування «Літні чоловіки та жінки в Україні», проведене у 2013 році центром «Соціальний моніторинг», показало, що **78 %** літніх чоловіків та жінок не відчують реалізацію державної політики щодо осіб літнього віку в Україні. Також 42,5 % вважають, що держава недостатньо уважна до потреб людей старшого віку, а 29 % впевнені, що держава ігнорує їхні потреби.

На регіональному рівні державна політика сприяння активному довголіттю людей старшого віку зведена в основному до діяльності Університетів третього віку (УТВ). Але у переважній більшості терцентрів України для надання послуги УТВ **умови не створені:** немає своїх приміщень, слабка матеріально-технічна база, дефіцит викладачів які вимушені працювати на волонтерських засадах, відсутність державних



та місцевих програм навчання, відсутність пільг на оренду приміщень для діяльності УТВ тощо. Рідкими є випадки об'єднання зусиль влади і громадськості у цій сфері.

Отже, державна соціальна політика не розглядає активних людей старшого віку як **соціальний ресурс суспільства**, не приділяє належної уваги реалізації конституційних прав і свобод більшості осіб старшого віку і не передбачає урегулювання даного питання на рівні державної та регіональної політики.

• **Пропонується:**

- визнати політику сприяння активному довголіттю людей старшого віку одним із пріоритетів державної соціальної політики, що треба закріпити у Національному плані дій з питань старіння населення, який розробляється міжвідомчою робочою групою, створеною на базі Мінсоцполітики;

- рекомендувати обласним радам та обласним державним адміністраціям під час розробки Стратегій та щорічних програм соціально-економічного розвитку своїх регіонів передбачити в них окремий розділ або навіть окремі програми, присвячені питанням сприяння активному довголіттю людей старшого віку;

- на базі Інституту геронтології та Інституту демографії проводити щорічні науково-практичні конференції та інші комунікативні заходи з питань використання потенціалу активних людей старшого віку за участі державних і приватних навчальних закладів, представників соціально відповідального бізнесу, організацій роботодавців, профспілок, інститутів громадянського суспільства та представників ЗМІ;

- встановити тісні ділові контакти з міжнародними організаціями та донорськими структурами, для яких питання активного довголіття людей старшого віку давно є пріоритетними, всіляко стимулювати реалізацію в Україні грантових проектів силами недержавних організацій.

**Головною ідеєю** формування нової політики по відношенню до людей старшого віку має стати перетворення їх з «баласту» суспільства на основний ресурс його розвитку. Причому пріоритет в цій політиці має бути відданий підтримці саме активних людей старшого віку.

Формування та реалізація політики САД по відношенню до **активних** осіб старшого віку має охоплювати медичні аспекти, геріатрію, геронтологію, здоровий спосіб життя; змістовне дозвілля, культурний, творчий розвиток; професійну реалізацію, зайнятість, навчання, перенавчання, підприємництво, економічна активність, наставництво; психологічну адаптацію до нової стадії свого життя, соціальну інтеграцію, формування позитивного мислення та позитивного сприйняття суспільством осіб старшого віку; духовному розвитку осіб старшого віку: приєднання до віри, пошук сенсу життя, осягнення самосвідомості, патріотизму; громадську діяльність, волонтерство, самоорганізацію, популяризацію в суспільстві ідеї солідарної міжпоколінної відповідальності.

## **2.8. Дотримання і реалізація права людей на звернення**

При дослідженні стану дотримання в Україні права людей на звернення акцент зроблено на вивченні саме оперативних, **телефонних звернень**. Громадський моніторинг якості роботи телефонних «гарячих ліній» (ТГЛ) центральних органів

виконавчої влади (ЦОВВ) проведений в Україні у 2014-2015 роках коаліцією громадських організацій на чолі з Одеським суспільним інститутом соціальних технологій та ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення».

В результаті встановлені такі **недоліки** існуючої системи роботи урядових інституцій із телефонними зверненнями громадян:

- недосконала нормативно-правова база з питань забезпечення розгляду ЦОВВ звернень за допомогою телефонного зв'язку та через Інтернет;

- відсутні єдині стандарти роботи з громадськістю із використанням ТГЛ ЦОВВ, слабка система контролю, у тому числі громадського контролю за якістю цієї роботи;

- не вистачає сучасного технічного та програмного забезпечення для спрощення процедури подання звернень з питань діяльності органів виконавчої влади за принципом «єдиного вікна»;

- майже відсутній зворотний зв'язок між громадянами, що звертаються на ТГЛ ЦОВВ, і цими органами влади стосовно реакції на ці звернення;

- відсутній комплексний підхід до аналізу громадської думки і надання громадськості інформації та роз'яснень з актуальних питань державної політики, нечітко здійснюється взаємодія УКЦ з телефонними «гарячими лініями» ЦОВВ.

Отже, в Україні питання, пов'язані із функціонуванням ТГЛ КМУ та ЦОВВ, на рівні законів не регламентуються, хоча такі «гарячі лінії» слід розглядати як один із інструментів реалізації конституційного права людини на звернення. Основна регламентація діяльності роботи ТГЛ здійснюється поки що на рівні підзаконних нормативно-правових актів, що є недостатнім.

Ухвалений урядом Порядок взаємодії органів виконавчої влади та УКЦ по суті започаткував створення в Україні цілісної системи взаємодії органів виконавчої влади і державної установи «Урядовий контактний центр» для розв'язання проблем, з якими зацікавлені суб'єкти звертаються на урядову ТГЛ.

Ціла низка ЦОВВ має не по одній телефонній «гарячій лінії», а по дві й більше, окремі з них мають декілька номерів телефонів для звернення, що плутає суб'єктів звернень, особливо в ситуаціях, коли вони нечітко уявляють сферу спеціалізації ТГЛ.

Інформування громадськості про ТГЛ ЦОВВ є на незадовільному рівні. Лише у половині випадків інформація про ці ТГЛ на сайті УКЦ та сайтах самих ЦОВВ співпадає.

Контрольні звернення на телефони «гарячих ліній» показали, що у системі ТГЛ зберігається низький рівень додержання правил цивілізованого спілкування та норм етики по відношенню до людей, що звертаються.

**• Пропонується:**

*Кабінету Міністрів України:*

на законодавчому рівні ініціювати закріплення статусу телефонних «гарячих ліній» органів публічної влади та звернень, що надходять через них, скорочення терміну розгляду звернень, які потребують негайного реагування з боку органів влади, визначати критерії, за якими звернення підлягає негайному розгляду та вжиттю невідкладних заходів щодо вирішення по суті порушених в них питань;

- затвердити постановою КМУ «Порядок створення та функціонування ТГЛ органів виконавчої влади», яким закріпити загальні стандарти та нормативи їх роботи як невід'ємної складової діалогу посадових осіб органів виконавчої влади із людьми, ухвалити «Типове положення про організацію роботи «гарячої лінії» ЦОВВ»;

- провести кількісний та якісний аналіз роботи всіх ТГЛ ЦОВВ, зокрема, щодо кількості звернень, ведення їх обліку, стану реагування на них з боку відповідного ЦОВВ тощо та визначитись щодо доцільності існування ТГЛ окремо у кожному ЦОВВ;

- запровадити регулярне заслуховування на засіданнях КМУ (щонайменше раз на рік) інформації про стан діяльності телефонних «гарячих ліній» органів виконавчої влади та про реагування на порушені у зверненнях питання;

- розглянути питання про забезпечення функціонування телефонних «гарячих ліній» всіх ЦОВВ на базі номерів 0-800-... для надання можливості заявникам безкоштовно звертатися на них як зі стаціонарних телефонів, так і з номерів мобільного зв'язку.

#### *Державній установі «Урядовий контактний центр»:*

- навести на сайті УКЦ повний перелік ТГЛ всіх ЦОВВ, їх назви та режим роботи, а також навести інформацію про перелік питань, які належать до сфери відповідальності кожного ЦОВВ, включаючи розбивку за напрямками спеціалізації кожної «гарячої лінії», забезпечити регулярне оновлення цієї інформації;

- запровадити на сайті УКЦ розділ, який би надавав можливість особі, що звернулася на Урядову телефонну «гарячу лінію», відстежувати стан на кожному етапі розгляду звернення за його реєстраційним номером;

- забезпечити регулярне (щорічне) видання інформаційно-аналітичного збірника стосовно діяльності в Україні системи ТГЛ із аналізом поточного стану, інформуванням про зміни в нормативній базі та методичними рекомендаціями щодо організації певних видів діяльності телефонних «гарячих ліній».

#### *ЦОВВ, які мають власні телефонні «гарячі лінії»:*

- ухвалити наказом по ЦОВВ Положення про телефонну «гарячу лінію» на основі урядового Типового положення про організацію роботи «гарячих ліній» ЦОВВ;

- забезпечити розміщення інформації про власні телефонні «гарячі лінії» на головних сторінках офіційних сайтів ЦОВВ для забезпечення спрощеного пошуку такої інформації зацікавленими особами;

- збільшити тривалість роботи ТГЛ для забезпечення кращого доступу і більш оперативного реагування на звернення, передбачити можливість звернення на ТГЛ у цілодобовому режимі (у позаробочий час – в режимі аудіозапису);

- забезпечувати аудіозапис всіх дзвінків на ТГЛ для здійснення постійного контролю якості обслуговування заявників, про що вони мають бути попереджені;

- поширити інформацію про номери ТГЛ ЦОВВ серед всіх співробітників відповідних органів влади;

- провести співбесіди із операторами ТГЛ, а за потреби – позапланову атестацію на предмет дотримання професійних, зокрема, етичних норм при виконанні ними своїх професійних (службових) обов'язків;

- ввести функцію «оцінка рівня обслуговування «гарячої лінії» за 5-бальною шкалою, якою, за бажанням громадянина, після закінчення розмови із оператором «гарячої лінії», оцінювати його роботу.

*Місцевим органам виконавчої влади:*

- на власних офіційних сайтах навести інформацію про наявну в Україні систему ТГЛ ЦОВВ із зазначенням номерів їх телефонів та режиму їх роботи, а також про номер телефону та режим роботи Урядової ТГЛ;

- по можливості, збільшити кількість матеріалів, які висвітлюють інформацію про результативність роботи Урядової ТГЛ і телефонних «гарячих ліній» ЦОВВ.

*Інститутам громадянського суспільства:*

- активізувати діяльність щодо інформування представників цільових груп, інтереси яких представляють НУО, про можливості звернення на ТГЛ органів виконавчої влади, відповідні координати та порядок користування цією формою комунікації;

- громадським організаціям, що брали участь у здійсненні громадського моніторингу, продовжити взаємодію з відповідними службами КМУ та УКЦ на предмет реалізації пропозицій щодо покращення роботи системи ТГЛ;

- всеукраїнським та місцевим громадським організаціям, органам самоорганізації населення узяти під контроль діяльність ТГЛ на загальнодержавному та місцевому рівнях, використовуючи наявні інструменти участі громадськості в управлінні.

## **2.9. Дотримання і реалізація прав людей як споживачів товарів, робіт, послуг**

Згідно із статтею 42 Конституції України, держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпекою продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів. Але дослідження свідчать, що нинішній стан дотримання прав споживачів в Україні **не можна** вважати задовільним.

В Україні **немає жодного нормативного акту**, в якому би містився вичерпний перелік порушень з боку суб'єктів господарювання щодо законодавства про захист прав споживачів.

Отже, попри наявність в Україні державних служб і недержавних організацій, які займаються питаннями захисту і реалізації прав споживачів, а також за наявності декількох десятків нормативно-правових актів, що регулюють ці питання, не можна стверджувати, що в нашій країні забезпечено функціонування **системи консюмеризму**, оскільки усі згадані компоненти цієї системи є доволі слабкими, а їхня діяльність – нескоординованою.

Реаліями українського сьогодення залишаються такі негативні явища, як неконтрольований ринок, підробка товарів, продаж неякісних товарів та послуг, обважування й обраховування, засилля реклами, проблематичність відшкодування завданих збитків тощо. Тому вітчизняне законодавство, зокрема, Закони України "Про захист прав споживачів", "Про безпеку та якість харчових продуктів", "Про житлово-комунальні послуги", Кодекс України про адміністративні правопорушення потребують подальшого удосконалення у цій сфері.

**• Пропонується:**

- одним із головних напрямків розвитку консюмеризму в Україні зробити розвиток мереж організацій споживачів;
- питання споживчої освіти мають увійти до навчальних програм вищих навчальних закладів, що готують вчителів економіки, права тощо;
- запровадити силами фахівців відповідних органів виконавчої влади та за участю експертів недержавних організацій консюмерську експертизу проектів актів органів публічної влади, які стосуються споживчих потреб та інтересів населення, а також організаційно-правових документів, що використовуються у взаємовідносинах постачальників комунальних та інших послуг з населенням;
- продовжити впровадження стандартів ISO 9000-2001 у діяльність органів публічної влади, приділити окрему увагу ролі комплексних систем управління якістю у підвищенні захисту прав споживачів;
- при Держспоживстандарті та при його територіальних підрозділах створити спеціалізовані координаційні ради з моніторингу ходу виконання та сприяння реалізації відповідних програм;
- створити належні умови для функціонування в органах місцевого самоврядування структурних підрозділів з питань захисту прав споживачів;
- забезпечити створення освітніх навчальних програм та споживчої просвіти;
- ухвалити місцеві програми захисту прав споживачів, передбачивши в них співпрацю органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями споживачів;
- надати діяльності громадських організацій споживачів фінансової підтримки з боку органів публічної влади згідно із законодавством.

Пропонується виключити з нового Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» норму, що позбавляє споживачів послуг гарантованого права на безоплатний захист в суді своїх прав. Це право передбачено статтею 22 Закону України «Про захист прав споживачів».

## **2.10. Дотримання і реалізація права громадян на участь в управлінні**

Згідно із статтею 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Механізми реалізації цього права знаходяться у сферах **представницької демократії та демократії участі**.

Але чинне законодавство України, яке передбачає певні норми щодо участі громадськості в управлінні, не забезпечує належним чином механізмів такої участі, а отже проголошені конституційні норми щодо можливості участі громадськості в державному управлінні (ст. 38) залишаються значною мірою декларативними. Таким чином, демократія участі поки що залишається в нашій країні **декларацією**, скоріше винятком, аніж правилом владно-громадських відносин.

Якщо до цього додати недосконале законодавство у сфері представницької демократії, особливо те, що регулює місцеві вибори, та відсутність законодавства про місцеві референдуми, треба визнати, що практична реалізація в Україні норм статті 5

Конституції, в якій зазначено, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», є **неможливою**.

На рівні місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не створено необхідних організаційно-правових умов для участі громадськості у формуванні та реалізації місцевої політики, а практична діяльність відповідальних за це служб та посадових осіб є недостатньою і малоефективною. Крім того, сама громадськість є слабо мотивованою і недостатньо підготовленою для такої участі.

Про це красномовно може свідчити принаймні той факт, що статuti територіальних громад, в яких власне і мають бути прописані механізми демократії участі, ухвалені **менше ніж у 20% громад**, а ті, що ухвалені, більшістю дублюють норми законів і не створюють основи для практичного застосування цих норм.

Розвитку участі громадськості в управлінні місцевими справами заважає також відсутність взаєморозуміння між органами влади і громадськістю та слабка мотивація сторін для налагодження їхньої ефективної взаємодії.

• **Пропонується:**

- повсюдно ініціювати розробку Статутів територіальних громад, де їх немає, та вносити необхідні зміни до чинних Статутів з використанням моделей, що виправдали себе на практиці, а також прийняття Положень, що врегульовують процедури застосування механізмів громадської участі. Треба також адаптувати регламенти діяльності місцевих рад та органів виконавчої влади до умов розширення участі громадськості у підготовці, прийнятті та реалізації управлінських рішень;

- при модернізації чинної Конституції не відмовлятися від тих її норм у сфері локальної демократії, які виправдали себе на практиці і забезпечують необхідний рівень місцевої демократії, зокрема, у сфері створення і діяльності ОСНів, а внести лише ті поправки, які узгоджені широким колом громадських експертів та лідерів громадських інституцій і здатні покращити ситуацію у сфері реалізації прав людей;

- одним із *ГОЛОВНИХ ЗАВДАНЬ* громадськості має стати здійснення системного, комплексного та професійного громадського моніторингу реалізації усіх пропозицій щодо розширення участі громадськості у формуванні та реалізації місцевої політики за активною, творчою участю громадських експертів, ІГС та громадських рад у процесах модернізації механізмів участі громадськості.

- доцільно також ухвалити на рівні областей, районів і міст спеціальні місцеві цільові програми, спрямовані на створення умов для розширення участі громадськості в управлінні місцевими справами;

- треба здійснити комплекс заходів, спрямованих на підвищення професійного рівня посадових осіб місцевих органів публічної влади, включаючи депутатів місцевих рад, у питаннях розширення участі громадськості в управлінні;

- необхідно передбачити використання можливостей сучасних інформаційних технологій, зокрема, мережі Інтернет, для розвитку різних форм електронної демократії. Пропонується також започаткувати на рівні офіційних сайтів та комунальних засобів масової інформації окремі рубрики та програми, спрямовані на популяризацію різних форм громадської участі;

- треба посилити солідарну відповідальність влади і громади за стан справ на

підвідомчій території шляхом часткового делегування повноважень щодо вирішення цих проблем самим громадянам та ІГС, які мають вирішувати їх на засадах самоорганізації, само- та взаємодопомоги.

### **2.11. Дотримання та реалізація прав громадян у процесі реформування місцевого самоврядування**

В ході проведення реформи місцевого самоврядування мали місце численні порушення прав громадян, зокрема, права на інформацію, на участь в управлінні, на повагу до гідності людини та інших конституційних прав.

Сценарій, за яким здійснюється реформа, не забезпечує ані поетапність, ані добровільність, ані нормальну логіку перетворень. Адже спочатку варто було ухвалити відсутні зараз закони про місцевий референдум, про загальні збори (конференції), про органи самоорганізації населення, місцеві ініціативи та інші механізми вираження інтересів та захисту прав громадян, які би забезпечили нормативно-правову основу для реальної, добровільної та відповідальної участі громадськості.

Потім силами фахівців держадміністрацій із залученням експертів треба було провести соціальну та економічну діагностику територіальних громад і підготувати обґрунтування їх об'єднання. На цій основі провести ретельну інформаційну кампанію і роз'яснити людям сенс і перспективи реформи.

Потім простимулювати налагодження співпраці громад на основі можливостей, які надає Закон «Про співпрацю територіальних громад», провести добровільне об'єднання громад і лише потім здійснити децентралізацію влади з передачею від держави оновленій системі місцевого самоврядування додаткових повноважень, ресурсів і відповідальності за вирішення величезної кількості проблем, які накопичилися на місцях.

Зроблено ж все було в зворотному порядку і без належної інформаційно-просвітницької роботи. І тепер 159 об'єднаних громад, які повірили в реформу і рушили її шляхом, зупинилися в розгубленості, не знаючи:

- як завершити реорганізацію рад та їх виконавчих органів, як зареєструвати припинення діяльності одних органів влади як юридичних осіб та створення нових;
- які бюджетні установи, організації та об'єкти соціальної інфраструктури тепер будуть фінансуватися з бюджету об'єднаної громади;
- які об'єкти повинні перейти у комунальну власність об'єднаної громади;
- яка юрисдикція земель, які раніше були поза населеними пунктами, а зараз опиняються в межах об'єднаної території, і яка частина плати за землю як основної статті доходів надійде в бюджет об'єднаної громади;
- який чисельний і штатний склад апарату управління повинна мати кожна об'єднана громада?

На жаль, затверджена Кабміном Методика формування дієздатних громад, яка була покликана покроково описати процес їх створення, обмежилась лише підготовкою Перспективних планів і не дає відповіді на питання: як об'єднаним громадам завершити процедури об'єднання і розвиватися далі.

• **Пропонується:**

- якнайшвидше прийняти у новій редакції Закон «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 2466), який спрощує процедури створення органів самоорганізації населення (ОСНів) і удосконалює умови їхньої діяльності та співпраці із місцевою владою;

- для забезпечення легітимного врахування думки громадськості при вирішенні місцевих питань, зокрема, в умовах відсутності закону про місцевий референдум, прийняти Закон України «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад за місцем проживання» (реєстр. № 2467), який має розширити повноваження загальних зборів, чітко визначити принципи і процедури їх проведення та врегулювати порядок проведення конференцій;

- у громадах, що об'єднуються, слід сприяти створенню ОСНів як запобіжників порушення прав цих спільнот, які можуть допомогти скорішому налагодженню життя в об'єднаних громадах, а також стати громадською опорою старост, які за чинним законодавством, по суті, є єдиними координаторами та фасилітаторами життя в сілах та селищах, що увійшли до складу об'єднаних громад;

- замість обласних офісів реформ слід створити регіональні штаби реформ, до складу яких мають увійти перші особи ОДА, облради та представники ОГС; на ці структури має бути покладено відповідальність за здійснення в регіоні реформи місцевого самоврядування та інших реформ, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», а фахівці офісів реформ можуть працювати у цих штабах;

- слід розглянути також доцільність введення в усіх ОДА та в Київській міській державній адміністрації посади заступника голови адміністрації з реалізації реформ, відповідального за впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування та в інших сферах;

- при формуванні об'єднаних громад слід зосередитись на спільному формуванні стратегій і планів їхнього соціально-економічного і культурного розвитку з використанням усіх нових можливостей, що дає це об'єднання; зокрема, активніше використовувати можливості прийнятого у 2014 році Закону «Про співробітництво територіальних громад» для налагодження тісної співпраці між громадами до об'єднання, а також між об'єднаними громадами;

- для сприяння успішному проходженню усіх етапів об'єднання громад та знаходження балансу інтересів його учасників, а також для стимулювання активної участі громадськості в розвитку реформованих громад громадським організаціям доцільно створити мережу громадського супроводу та методичної підтримки реформ.

**Андрій Крупник**, координатор Робочої групи-2  
«Верховенство права і демократичні реформи»  
Платформи Громадянського Суспільства, голова  
Всеукраїнської громадської організації  
«Асоціація сприяння самоорганізації  
населення», доцент Одеського регіонального  
інституту державного управління НАДУ при  
Президентіві України, канд. політ. наук  
15.12.2015