

**ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В УКРАЇНІ:
СТАН ТА ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**
*Аналітична доповідь**

*За результатами громадського моніторингу
у 2014-2015 рр.*

ЗМІСТ

1.	Загальні положення	2
1.1.	Об'єкт та предмет діяльності Робочої групи-2 у складі ПГС	2
1.2.	Інформація про хід виконання Угоди Україна-ЄС	3
1.3.	Визначення основних понять	5
1.4.	Вимірювання рівня верховенства права	6
1.5.	Умови розвитку громадянського суспільства в Україні	7
2.	Оцінка стану дотримання і реалізації прав людини в Україні	10
2.1.	Дотримання і реалізація права людей на соціальний захист	10
2.2.	Дотримання і реалізація прав пенсіонерів та людей з інвалідністю	13
2.3.	Дотримання і реалізація житлових прав громадян	15
2.4.	Дотримання і реалізація економічних прав громадян	18
2.5.	Дотримання права на захист персональних даних людини	19
2.6.	Дотримання і реалізація прав внутрішньо переміщених осіб	23
2.7.	Дотримання і реалізація права на свободу мирних зібрань	32
2.8.	Дотримання і реалізація прав людей старшого віку	36
2.9.	Дотримання і реалізація права людей на звернення	40
2.10.	Дотримання прав людей як споживачів товарів, робіт, послуг	44
2.11.	Дотримання і реалізація права громадян на участь в управлінні	48
2.12.	Дотримання і реалізація прав громадян у процесі реформування місцевого самоврядування	54
3.	Формування та реалізація Національної стратегії у сфері прав людини	58
3.1.	Етапи створення Національної стратегії	58
3.2.	Основні завдання Національної стратегії	59
3.3.	Реалізація, моніторинг та контроль за імплементацією Національної стратегії	63
4.	Рекомендації щодо забезпечення верховенства права в Україні	63

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

1.1. Об'єкт та предмет діяльності Робочої групи-2 у складі ПГС

Платформа громадянського суспільства Україна-ЄС (далі – ПГС) – це спільний орган громадянського суспільства, створений відповідно до статей 469-470 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки (далі – Угоди), ратифікованої Верховною Радою України 16 вересня 2014 і підписаної Президентом України.

Метою ПГС є забезпечення представництва інтересів громадянського суспільства України у процесі реалізації Угоди та здійснення моніторингу її виконання.

Виходячи з мети створення ПГС, **Робоча група-2** «Демократичні реформи і верховенство права», що створена у межах Платформи разом з іншими 14 спеціалізованими робочими групами, дотримується таких **основних засад** діяльності.

Об'єктом діяльності Робочої групи-2 є: норми права, закріплені у чинному законодавстві України, законопроектах, проектах підзаконних актів та нормативних актів локального характеру, які забезпечують діяльність та реформування публічної влади і розвиток громадянського суспільства в Україні; діяльність суб'єктів, які беруть участь у процесах становлення і розвитку українського суспільства та Української держави (органи публічної влади, бізнес-суб'єкти, громадяни та громадські інституції, наукові організації); відносини між усіма зацікавленими та уповноваженими особами, які відбуваються в рамках Угоди та планів її реалізації.

Предметом діяльності Робочої групи-2 є: додержання принципу верховенства права усіма суб'єктами, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики (із наданням переваги саме *матеріальній концепції верховенства права*, яка передбачає, окрім формальних, також вимоги щодо відповідності змісту закону принципам права і моралі); додержання органами та посадовими особами публічної влади засад демократичного врядування у своїй діяльності (відкритість цієї діяльності, участь громадськості у прийнятті та реалізації суспільно значущих рішень); соціальна ефективність проваджуваних реформ, додержання європейських стандартів, врахування інтересів громадськості (як інститутів громадянського суспільства (ІГС), так і окремих громадян).

Основними видами діяльності Робочої групи-2 є: вивчення та акумулювання пропозицій ІГС, які беруть участь у процесах демократичних реформ, вироблення спільних позицій, представлення їх відповідним уповноваженим інституціям в системі публічної влади, які є відповідальними за реалізацію Угоди, та захист у процесі імплементації цих пропозицій у життя; забезпечення громадського моніторингу виконання завдань та запланованих заходів у процесі реалізації Угоди; просвітницька діяльність в середовищі ІГС та громадськості щодо цілей, завдань, механізмів здійснення заходів у рамках Угоди; контакти з відповідними представниками ПГС з боку Євросоюзу для виявлення та узгодження позицій з питань Угоди.

Основними формами діяльності Робочої групи-2 є: забезпечення регулярного інформування членів ПГС та громадськості, яка бажає долучитись до процесу імплементації Угоди, про стан справ і хід робіт у цій сфері; участь у роботі Регламентної комісії з відпрацювання процедур взаємодії членів ПГС між собою та з урядовими і парламентськими інституціями, що беруть участь у процесах реалізації

Угоди; обмін інформацією із представниками ІГС, які не є членами Робочої групи-2, з питань, що складають предмет діяльності групи; проведення очних та заочних (в дистанційному режимі) дискусій з питань діяльності Робочої групи-2, вироблення спільного бачення по тих чи інших питаннях; рецензування документів (проектів НПА, заяв, аналітичних матеріалів тощо), які надходять в межах Угоди по лінії ПГС та інших каналах.

Основні напрямки діяльності Робочої групи-2: сприяння створенню умов для імплементації та реалізації в Україні європейських принципів верховенства права; сприяння створенню умов для розвитку громадянського суспільства, локальної демократії та самоорганізації населення; сприяння реформуванню системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, підвищенню кваліфікації державних службовців; забезпечення принципів демократії у діяльності органів публічної влади та доступу до інформації; сприяння реформуванню правоохоронних органів; сприяння реформуванню системи правосуддя; сприяння децентралізації влади, реформуванню та розвитку місцевого самоврядування.

1.2. Інформація про хід виконання Угоди Україна-ЄС

Аналіз ходу виконання Угоди у сфері діяльності Робочої групи-2 (статті 6, 74, 463, 465, 470, 476 Угоди)¹ показав таке.

Стаття 6. Продовження дво- та багатостороннього діалогу між Україною та ЄС, державами – членами ЄС для обговорення реформ у сфері забезпечення принципів демократії, верховенства права та дотримання прав людини, у тому числі щодо реформування судової системи та правоохоронних органів. Строк виконання заходу – невизначений. Відповідальний за виконання (з Української Сторони): МЗС, Мін'юст.

На офіційних сайтах органів державної влади, які відповідальні за виконання цього заходу, **немає** інформаційних повідомлень про проведення заходів саме на реалізацію статті 6. Міністерство закордонних справ повідомляло здебільшого про підтримку (фінансову, технічну) або готовність до неї, подальшу співпрацю у проведенні реформ в Україні із Європейським Союзом, Радою Європи, Ірландією, Великобританією, Норвегією, Данією, Італією, Францією, Польщею, Латвією, Литвою.

У звіті про виконання Порядку денного асоціації та Угоди, який підготовлений Урядовим офісом з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України (вересень 2014 року – квітень 2015 року)², зазначено, що з метою забезпечення системного підходу до вирішення проблем у сфері забезпечення та реалізації прав людини і основоположних свобод, їх ефективного захисту 25 березня

¹ Аналіз виконання плану заходів з імплементації Угоди здійснено за період 17.09.2014-31.08.2015 на основі інформації, що розміщена на офіційних сайтах органів державної влади, відповідальних за виконання завдань плану: Міністерства закордонних справ України (<http://mfa.gov.ua/ua>); Міністерства юстиції України (<https://minjust.gov.ua/ua>, <http://old.minjust.gov.ua/>); Урядового офісу з питань європейської інтеграції (http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248092774); Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>); Національного агентства України з питань державної служби (<http://guds.gov.ua/govservice/control/uk/index>).

² Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (вересень – квітень 2015 року). Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. – Режим доступу: http://supportforukraine.com/mediafiles/files/impl_report_ua.pdf

2015 року Урядом схвалено законопроект «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини». Інша інформація про проведення дво- та багатостороннього діалогу між Україною та ЄС, державами – членами ЄС для обговорення реформ у сфері забезпечення принципів демократії, верховенства права та дотримання прав людини, у тому числі щодо реформування судової системи та правоохоронних органів у звіті станом на місяць квітень 2015 – **відсутня**.

Стаття 470. Забезпечення доступу громадськості та ЗМІ до актуальної інформації з питань імплементації Угоди шляхом запровадження, ведення та систематичного оновлення відповідних розділів на офіційних сайтах центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, залучених до формування та реалізації державної політики європейської інтеграції; створення спеціального Інтернет-порталу із залученням технічної допомоги в рамках Програми Всеохоплюючої інституційної розбудови (CIB).

Строк виконання заходу – постійно. Відповідальний за виконання (з Української Сторони): Урядовий офіс з питань європейської інтеграції, Мінекономрозвитку, Мін'юст; МЗС, Нацдержслужба, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади інші державні органи (за згодою).

1. Інформація про виконання статті 470 на офіційному сайті КМУ, зокрема, Урядового офісу з питань європейської інтеграції, або ж інших інформаційних повідомлень – відсутня.

2. Мінекономіки України: на офіційному сайті серед напрямів діяльності є окремий розділ «Співробітництво між Україною та Європейським союзом», де зазначена інформація про телефон «гарячої лінії» для надання роз'яснень з питань європейської інтеграції.

3. Нацдержслужба: на офіційному сайті серед напрямів діяльності є окремий розділ «Європейська інтеграція», де розміщено інформацію про стан виконання плану заходів з імплементації Угоди за III квартал та станом на кінець грудня 2014 року.

4. Мінюсту України – на офіційному сайті міністерства міститься розділ «Адаптація законодавства України до норм ЄС», який складається з підрозділів: законодавчі засади адаптації, Координаційна рада з адаптації законодавства, Україна – ЄС, Загальнодержавна інформаційна мережа з питань європейського права.

5. Міністерство закордонних справ: на офіційному сайті є розділ «Європейська інтеграція», котрий складається з розділів: Відносини Україна – ЄС; Угода про асоціацію між Україною та ЄС; Порядок денний асоціації Україна – ЄС; Розвиток в Європейському Союзі; Саміти Україна – ЄС; Міжпарламентський діалог, Співробітництво України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки; Безвізовий діалог Україна – ЄС; Східне партнерство; Регіональне співробітництво між Україною та ЄС; Торговельно-економічне співробітництво України та ЄС, Співробітництво між Україною та ЄС в енергетичній сфері; Інвестиційне співробітництво між Україною та ЄС.

У звіті про виконання Порядку денного асоціації та Угоди, який підготовлений Урядовим офісом з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України (вересень 2014 року – квітень 2015 року) нічого не вказано про створення спеціального Інтернет-порталу із залученням технічної допомоги в рамках Програми Всеохоплюючої інституційної розбудови. У мережі Інтернет такого Інтернет-порталу не знайдено.

Отже, важко сказати, що у зазначених розділах проводиться систематичне оновлення актуальної інформації з питань імплементації саме Угоди. Якщо можна знайти хоч якусь нову інформацію про виконання заходів у рамках імплементації Угоди, то у переважній більшості – це загальні новини без посилання на те, що даний захід був здійснений щодо імплементації Угоди. Окрім цього, усі ці розділи називаються по-різному.

Статті 74, 463, 465, 476. Підготовка із залученням європейських експертів та громадськості та подання пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері забезпечення європейської інтеграції, у тому числі щодо виконання Угоди про асоціацію та наближення законодавства України до права ЄС.

Строк виконання заходу – жовтень 2014 р. Відповідальний за виконання (з Української Сторони): Мін'юст Мінекономрозвитку, МЗС, Нацдержслужба.

Як зазначено у звіті про виконання Угоди, підготовленому Урядовим офісом з питань європейської інтеграції Секретаріату КМУ, остаточна кількість актів законодавства може дещо змінюватись, застосування комплексного підходу до імплементації зобов'язань у відповідній сфері може потребувати включення до відповідних планів додаткових актів законодавства ЄС, зокрема щодо яких Угодою закріплено термін імплементації більше ніж 3 роки або строки впровадження яких Угодою не визначено.

В цілому значним викликом в реалізації Угоди залишається розвиток інституційної спроможності публічної адміністрації у впровадженні законодавства ЄС, зокрема щодо не тільки наближення законодавства, а й безпосереднього впровадження вимог відповідних актів, що потребує оптимального поєднання фахових знань відповідної сфери та права ЄС.

Окрім цього, впродовж 2015 року високопосадові особи Міністерства закордонних справ України під час зустрічей із посадовими особами ЄС, іноземних держав обговорювали питання імплементації Угоди та залучення іноземних експертів, про що свідчать численні повідомлення у мережі Інтернет.

На сайті Мінюсту не розміщено жодної інформації щодо механізмів адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Однак можна ознайомитися з англійською версією актів законодавства України, їх проектів та інших інформаційно-аналітичних матеріалів, пов'язаних із виконанням Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. На зазначеній сторінці розміщено англійський переклад Конституції України та назв 360 законодавчих актів, а також міститься пропозиція звертатися з питань отримання текстів перекладів до відділу інформаційно-методологічного забезпечення Управління європейської інтеграції Департаменту міжнародного права та співробітництва тел.: (044) 279 75 02 факс: (044) 278 20 49 або надсилати запит електронною поштою із зазначенням назви та номеру документа на ел. адресу dyuzhykov@minjust.gov.ua.

1.3. Визначення основних понять

Верховенство права, верховенство закону, права людини – ці поняття тісно пов'язані між собою, але не є тотожними.

Верховенство права є однією з найважливіших характеристик правової держави – поряд з поділом влади та зв'язком держави і громадян взаємними правами та обов'язками.

Верховенство права протистоїть ідеї, що окремі посадові особи або органи влади можуть бути вище закону або володіти надмірно широкими повноваженнями і таким чином здійснювати свавілля. Доктрина верховенства права вимагає, щоб норми були опублікованими, стабільними і передбачуваними у своєму застосуванні. Вона вимагає доступності системи правосуддя та її незалежності від виконавчої та законодавчої гілок влади³. Згідно сучасної доктрини верховенства права, члени суспільства повинні мати можливість брати участь у створенні та зміні законів, які регулюють їх поведінку.

Разом із тим об'єктивно існує незбіг права і закону, що зумовлює їх окремий розгляд. **Верховенство права історично значно ширше за ідею верховенства закону.** Правда, на відміну від закону, воно не залежить від волі законодавця, має специфічні об'єктивні якості і тільки тоді набуває регулятивної сили, коли реально підтримується та практично визнається публічно-політичною владою.

Верховенство права означає не лише формальну законність, яка забезпечує регулярність і послідовність при досягненні та приведенні в дію демократичного порядку, а й справедливість, що ґрунтується на визнанні та повному прийнятті вищих цінностей людської особистості⁴.

Верховенство закону означає визначально пріоритетне положення закону в системі актів держави, яке забезпечується системою владних та юридичних засобів, вищою юридичною силою закону. Верховенство закону є необхідною умовою і важливою гарантією законності та правопорядку в країні, одним із принципів правової держави⁵.

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.

Змістовні трактування верховенства права висувають вимоги до змісту законів і впливають з вищих неписаних принципів законності, моралі і справедливості. Щоб не плутати формальне трактування зі змістовним, Парламентська асамблея Ради Європи рекомендує для першої використовувати термін «верховенство закону», а для другої – «верховенство права»⁶.

1.4. Вимірювання рівня верховенства права

Щорічний індекс рівня верховенства права, який вимірює і публікує проект World Justice Project по країнах світу⁷, охоплює 8 груп показників: обмеження державної влади, відсутність корупції, порядок і безпеку, фундаментальні права, відкритість уряду, правозастосування, громадянське та кримінальне правосуддя.

³ Stein R. Rule of Law: What Does it Mean? (англ.) // Minn. J. Int'l L. 2009. Vol. 18. P. 293.

⁴ Михненко А.М., Михненко А.А. Верховенство права. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 80-81. – Режим доступу: http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/slov_01.pdf.

⁵ Там само.

⁶ Jurgens E. The principle of the Rule of Law (англ.) // Council of Europe Parliamentary Assembly. Doc. 11343. 2007-07-06; див. також Resolution 1594 (англ.).

⁷ Rule of Law Index. The World Justice Project. – Режим доступу: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

За даними Індексу, в 2015 році Україна отримала оцінку 0,48 з 1, де одиниця означає абсолютне верховенство права. У загальному рейтингу Україна опинилась на 70-му місці зі 102 країн, і на 9-му місці в регіоні з 13 країн Східної та Центральної Європи.

За останній рік в Україні відмічається певне зниження рівня корупції, хоча за цим показником наша країна залишається однією з найгірших у східній Європі та Центральній Азії (випереджаючи лише Молдову та Киргизстан). Спостерігається також погіршення порядку і безпеки, за якими Україна займає останнє місце в регіоні.

Найбільш суттєві проблеми країни, відповідно до Індексу, стосуються факторів обмеження державної влади, регулятивного правозастосування, цивільного та кримінального судочинства. Хоча найкраще справи в Україні зараз йдуть у сфері додержання фундаментальних прав та відкритості влади.

Слід відмітити, що за загальним рейтингом Україна випереджає Росію, яка із сумарною оцінкою 0,47 балів зайняла 75 місце зі 102 країн у світі і посіла 11 місце (з 13) в регіональному рейтингу.

Важливим кроком на шляху ствердження в Україні верховенства права і реалізації статусу України як демократичної, соціальної, правової держави є, безумовно, прийняття в Україні Національної стратегії у сфері прав людини (див. нижче)⁸.

1.5. Умови розвитку громадянського суспільства в Україні

За даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) станом на 1 жовтня 2015 року на території України було зареєстровано 69 487 громадських об'єднань (порівняно з 74 500 – станом на 1 січня 2013 року), 14 957 благодійних організацій (14 055); 1 402 органи самоорганізації населення (1 426) та 277 творчі спілки (278). Щодо кількості ОГС на 10 000 мешканців, Україна поступається посткомуністичним державам-членам ЄС в 4-22 рази⁹.

У структурі доходів ОГС переважають приватні пожертви і членські внески, а частка інституційних донорів (бюджетні кошти, міжнародні організації та бізнес-компанії) зменшується. «Середній» бюджет ОГС – до 200 тисяч грн на рік (менше 10 000 євро). Частка бюджетного фінансування коливається останні роки в межах 7-13% доходів ОГС порівняно з 30-60% у країнах ЄС.

Доступ до Інтернету має 80% ОГС, власні веб-сайти мають 47% організацій¹⁰.

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% у 2007 році.

Якщо за розвитком волонтерської діяльності Україна 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 від зловживань.

⁸ Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.

⁹ Проект Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки / Матеріали Національної конференції «Громадянське суспільство та влада: Стратегія співробітництва та розвитку на 2016-20120 рр.» / 6 листопада 2015 р., м. Київ. – С. 12.

¹⁰ Проект Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки / Матеріали Національної конференції «Громадянське суспільство та влада: Стратегія співробітництва та розвитку на 2016-20120 рр.» / 6 листопада 2015 р., м. Київ. – С. 14.

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. Як правило, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування не мають інформації про фактичну спроможність ОГС надавати освітні, соціальні та інші послуги, якісно впливати на проекти рішень та НПА або виконувати проекти в межах реформування МСВ та європейської інтеграції.

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні почала офіційно формуватись з ухвалення розпорядженням КМУ 21.11.2007 № 1035-р Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства¹¹.

Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», прийнятий у 2012 році¹², визначив, зокрема, принципи та пріоритети державної політики у сфері формування ІГС, зміцненні демократичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права.

Встановлено, що внутрішня політика в Україні ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, поваги до гідності кожної особи, відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Реалізації цих засад здійснюється шляхом створення ефективних механізмів забезпечення активної участі громадян, ІГС, територіальних громад у формуванні та реалізації державної політики на принципах свободи, соціальної справедливості, соціального партнерства та громадянської солідарності.

Важливими умовами розвитку українського суспільства є забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах влади, проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави, відновлення повноцінного діалогу між представниками різних соціальних та етнічних груп, культур та релігійних конфесій.

У 2012 році указом Президента¹³ 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 Україні¹⁴, до складу якої увійшли представники центральних і обласних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та ОГС.

КМУ своєю постановою від 25.12.2013 № 968 затвердив Порядок планування та моніторингу реалізації органами виконавчої влади Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні¹⁵. Щорічно КМУ ухвалював План заходів щодо реалізації Стратегії.

¹¹ Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. N 1035-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80>.

¹² Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

¹³ Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

¹⁴ Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: указ Президента України від 25.01.2012 № 32/2012. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/32/2012>.

¹⁵ Про затвердження Порядку планування та моніторингу реалізації органами виконавчої влади Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: постанова КМУ від 25.12.2013 № 968. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/968-2013-%D0%BF>.

В 2014 році відповідно до Указу Президента України¹⁶ було створено Національну раду реформ (НРР), на офіс якої покладено відповідальність за визначення та впровадження реформ, моніторинг їх виконання та комунікацію між Урядом, Парламентом та громадськістю.

За оцінками Проектного офісу НРР та ЦОБВ, відповідальних за здійснення реформ, в державі протягом 9 місяців 2015 року за 18 пріоритетними напрямками реформ з числа тих, що були визначені Президентом України у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»¹⁷, найбільшого прогресу вдалось добитися в реформі управління державною власністю (82 %), найменшого – в реформі енергонезалежності (31 %). У той же час, сприйняття населенням України ходу реформ виглядає дещо по іншому. Так, найменші досягнення люди бачать в реформуванні судової системи (15,0 %), а найбільші – у реформуванні національної безпеки та обороні (60,8 %) ¹⁸.

На жаль, указом Президента від 28.04.2015 була ліквідована Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства в Україні¹⁹, яка у непрості для української демократії часи 2012-2014 років чимало зробила для розвитку громадянського суспільства і створення в Україні передумов для Революції Гідності.

На цьому тлі можна вітати ініціативу українських ОГС у партнерстві з Адміністрацією Президента України за підтримки Програми розвитку ООН (ОБСЄ) щодо підготовки проекту Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, яка має сприяти вирішенню низки **системних проблем**, зокрема подолати:

- відсутність координації дій органів публічної влади усіх рівнів у формуванні та реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- недостатній рівень гармонізації з законодавством Європейського Союзу та кращими міжнародними практиками державної політики у цій сфері;
- відсутність єдиної державної інформаційно-просвітницької політики у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства;
- недостатній рівень доступу ОГС до інформації та комунікації з органами державної, виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- нестачу нормативно-правових умов для реалізації та захисту прав і свобод людини, пов'язаних із участю громадськості в управлінні державними справами (доступ до публічної інформації, свободи вираження поглядів, мирних зібрань, створення та діяльності органів самоорганізації населення та ін.);
- відсутність єдиних чітких критеріїв, системності та стабільності державної цільової підтримки ОГС та їх проектів, програм, заходів, а також надмірно короткі строки та негнучкі умови бюджетних порядків використання коштів тощо.

¹⁶ Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні: Указ Президента України від 23.07.2014 № 614/2014. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/614/2014>.

¹⁷ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

¹⁸ Моніторинг прогресу реформ: звіт за 9 місяців 2015 року / Національна рада реформ; проектний офіс. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/news/opublikovano-zvit-z-monitoryngu-progresu-reform-za-9-misyaciv-2015-roku>.

¹⁹ Про ліквідацію деяких консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України: указ Президента України від 28.04.2015 № 246/2015. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/246/2015/paran20#n20>.

2. ОЦІНКА СТАНУ ДОТРИМАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

2.1. Дотримання і реалізація права людей на соціальний захист

Одним із ключових принципів правової держави є гарантування державою соціальних прав і свобод, які забезпечують людині гідний рівень життя та її соціальну захищеність. Україна, приєднавшись до Декларації тисячоліття ООН, взяла на себе зобов'язання до 2015 року досягти одну із семи цілей розвитку тисячоліття ООН – подолання бідності.

Загальна декларація прав людини проголошує право кожної людини на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї. Водночас 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. Ці дані оприлюднено на основі дослідження щодо добробуту жителів європейського континенту²⁰. Згідно з визначенням Credit Suisse, добробут – це сума всіх фінансових і нефінансових активів мінус боргові зобов'язання.

За цим критерієм найкращий результат має Швейцарія, де середнє багатство дорослого жителя оцінюється у 576 тисяч доларів. Скромніші показники у Ісландії, Норвегії, Великобританії, Швеції та Люксембургу – разом зі Швейцарією вони мають добробут вище еквівалента у 300 тис. доларів.

Україна опинилась в діаметрально протилежному кінці списку, **посівши останню сходинку з показником достатку населення в 1 437 доларів на рік**. Дещо краща ситуація в Білорусі – 1 551 долар, а третє місце з кінця з досить великим відривом займає Молдова – 3 104 долари на людину.

Забезпечення права людини на соціальний захист передбачене ст. 46 Конституції України. Разом із тим, 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 %) та малих міст (28,2 %) ²¹.

Події 2014 року в Криму та на Донбасі призвели, за визначенням науковців, до виникнення феномена нової, раптової бідності, зумовленої появою близько мільйона вимушених переселенців, більшість з яких втратили роботу, житло, майно і певний соціальний статус.

За даними Мінсоцполітики України, рівень бідності за відносним критерієм знизився – з 25,6 % I півріччя 2014 року до 23,9% у I півріччі 2015 року²². Але прожитковий мінімум для працездатних осіб не враховує податок на доходи фізичних

²⁰ У 2015 році Україна очолила рейтинг найбідніших країн Європи за версією Credit Suisse. – Режим доступу: <https://ukr.media/245547/>

²¹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – С. 124.

²² Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 360.

осіб, а набори продуктів, товарів та послуг не змінювалися упродовж 14 років. Штучне заниження офіційної величини прожиткового мінімуму вже призвело до того, що він перестав виконувати функцію базового соціального стандарту для визначення достатнього рівня життя громадян. Поряд із цим продовжується хибна, на думку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, практика використання при призначенні соціальних виплат найбіднішим верствам населення неконституційного показника – рівня забезпечення прожиткового мінімуму²³.

Слід відмітити, що чинний механізм індексації грошових доходів населення не забезпечує головної її мети, визначеної законодавством, – частково або повністю відшкодовувати подорожчання споживчих товарів і послуг та підтримати купівельну спроможність населення України в умовах зростання цін – з метою дотримання встановлених Конституцією гарантій щодо забезпечення достатнього життєвого рівня населення. Особливо це відчутно в умовах нинішньої ситуації, коли упродовж 2014 року розмір прожиткового мінімуму не збільшувався. Невдоволення громадян викликає й низький розмір компенсаційної виплати фізичним особам, які надають послуги з догляду за певними категоріям осіб²⁴.

А відсутність у чоловіків визначеного на законодавчому рівні права на пільгове пенсійне забезпечення за ту ж роботу, за яку жінкам призначається пільгова пенсія, можна розцінити як їх дискримінацію за ознакою статі²⁵.

У 2014 р. до Уповноваженого звернулось майже 1,8 тис. громадян про **порушення прав людини на працю**, що складає 16,4 % загальної кількості повідомлень про порушення економічних прав людини. Кількість працівників, трудові права яких було порушено, склала *699 тис. осіб*. Майже 50 % порушень становлять порушення оплати праці²⁶.

За словами голови Федерації профспілок України Г. Осового²⁷, «Україна за 2014 рік втратила 1,5 млн робочих місць. Для порівняння, у 2008-2009 рр., під час світової фінансової кризи, при падінні ВВП на 15% (тобто вдвічі більше, ніж зараз), *втратили 970 тис. робочих місць*». Таку оцінку профспілок підтвердили і в Мінсоцполітики.

Рівень безробіття населення, визначений за методологією МОП, зріс у 2014 році з 7,1 % до 8,9 % економічно активного населення²⁸. В умовах дефіциту якісних робочих місць люди для забезпечення своїх сімей достатнім харчуванням, одягом, житлом свідомо погоджуються на пропозиції роботодавців працювати без оформлення трудових відносин та отримувати заробітну плату «в конверті». Роботодавець за таких обставин перебуває у вигідній позиції: приймає людину на роботу без офіційного оформлення трудових відносин, економить на соціальних відрахуваннях. Досить часто фізичні особи-підприємці укладають з громадянами

²³ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 362.

²⁴ Там само, – С. 365.

²⁵ Там само, – С. 374.

²⁶ Там само, – С. 362.

²⁷ Безробіття в Україні: прискорене зростання. Нова недригайлівщина. – Режим доступу: http://kpu-nedr.at.ua/news/bezrobittja_v_ukrajini_priskorenija_zrostannja/2015-02-12-3828

²⁸ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 347.

замість трудових договорів, що передбачено трудовим законодавством, цивільно-правові угоди, які є нічим іншим як методом звільнення роботодавця від будь-якої відповідальності за життя і здоров'я найманого працівника.

Такі приклади є непоодинокими. 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 грн²⁹.

За результатами перевірок у 2013 р. державними інспекторами праці Держпраці України майже 39,5 тис. підприємств виявлено **117 443 порушення законодавства про працю**, зайнятість та загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що на 16,5 % більше, ніж у 2012 р. Переважна більшість порушень стосувалася: оплати праці – 54,7 %; робочого часу та часу відпочинку – 19,6 %; правила ведення трудових книжок – 9,3 %; трудового договору – 6,5 % та ін. Найбільша частка цих порушень припадає на організації та установи приватної форми власності, а за видами діяльності – на підприємства оптової та роздрібної торгівлі та підприємства обробної промисловості³⁰.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить про наявність системних проблем у забезпеченні права працюючої людини на належний рівень заробітної плати, що має враховувати складність та умови виконуваної роботи, професійно-ділові якості працівника, результати його праці. Низькі рівні трудових доходів спричиняють бідність працюючого населення та неможливість власною працею забезпечувати належний рівень життя для себе та своєї родини³¹.

Моніторинг також засвідчив, що більшість соціальних виплат, що є для людини основним джерелом існування, на порушення вимог ст. 46 Конституції України, **не забезпечують рівня життя, не нижчого від прожиткового мінімуму, встановленого законом**³². Водночас відповідно до чинного законодавства України термін «рівень забезпечення» прожиткового мінімуму не є державним соціальним стандартом, а тому не має застосовуватись для визначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Актуальною для багатьох регіонів залишається проблема забезпечення права пільгових категорій громадян на безоплатний проїзд у громадському транспорті. Мають місце численні скарги громадян з міст обласного значення та м. Києва з наведенням фактів відмови перевізниками у безкоштовному проїзді особам, які мають право на відповідні пільги.

Основною перешкодою у реалізації цього права громадян є те, що відшкодування перевізникам витрат за пільгові перевезення окремих категорій громадян за рахунок державного бюджету здійснюється в обсягах, які навіть частково не покривають збитків від цих перевезень³³.

²⁹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 347.

³⁰ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – С. 126-127.

³¹ Там само, – С. 137.

³² Там само, – С. 142.

³³ Там само, – С. 163.

На сьогодні немає точних даних щодо кількості бездомних громадян в Україні, залежно від джерел їх цифра варіюється від 30 тис. до 500 тис. осіб. Більшість із них – працездатного та репродуктивного віку, третина бездомних – жінки³⁴.

До зростання бездомності призводять економічні кризи, нівелювання сімейних цінностей. Водночас слід визнати, що явище бездомності пов'язане і з недосконалістю чинного житлового законодавства, яким не створено ефективних механізмів забезпечення державних житлових гарантій.

Законом України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» забезпечується правове регулювання відносин у суспільстві, які спрямовані на реалізацію бездомними особами прав і свобод. Більшість бездомних осіб мають базову або повну загальну чи професійно-технічну освіту, є кваліфікованими робітниками. Водночас значна частина бездомних осіб не має не лише даху над головою, а й документів, що посвідчують особу. За таких обставин вони не можуть скористатися своїми законними правами, зокрема щодо сприяння у працевлаштуванні Державною службою зайнятості, оформлення пенсії Пенсійним фондом України, отримання відповідної соціальної та медичної допомоги, участі у виборах тощо.

Висновки. 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 найбільш бідної країни Європи.

У сфері оплати праці має місце невідповідність обсягу і складності виконаної роботи і рівня її оплати. За цих умов люди для забезпечення своїх сімей свідомо погоджуються працювати без оформлення трудових відносин з роботодавцями та отримувати заробітну плату «в конверті». При цьому цивільно-правові угоди, що укладають фізичні особи-підприємці з громадянами, звільняють роботодавця від будь-якої відповідальності за життя і здоров'я найманого працівника.

Сьогодні більшість соціальних виплат, що є для соціально уразливих осіб основним джерелом існування, не забезпечують рівня життя. А через те, що відшкодування перевізникам витрат за рахунок державного бюджету здійснюється в обсягах, які навіть частково не покривають збитків від цих перевезень, нерідкі факти відмови перевізниками у безкоштовному проїзді особам, які мають право на відповідні пільги.

В Україні зростає бездомність, до чого призводять не лише економічні кризи, а й нівелювання сімейних цінностей та недосконалість чинного житлового законодавства, яким не створено ефективних механізмів забезпечення державних житлових гарантій.

2.2. Дотримання і реалізація прав пенсіонерів та людей з інвалідністю

Ратифікувавши 14 вересня 2006 р. Європейську соціальну хартію (переглянуту), Україна приєдналась до 27 статей та 74 пунктів Хартії і тим самим підтвердила свій європейський вибір і взяла на себе зобов'язання сприяти забезпеченню надійних передумов для реалізації прав та свобод громадян у сфері соціально-економічних правовідносин.

Відповідно до статті 113 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" держава створює умови для функціонування системи

³⁴ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – С. 167.

загальнообов'язкового державного пенсійного страхування і гарантує дотримання законодавства з метою захисту майнових та інших прав і законних інтересів осіб стосовно здійснення пенсійних виплат.

За даними Пенсійного фонду України, станом на 1 січня 2015 року на обліку в органах Пенсійного фонду України перебувало **12,1 млн пенсіонерів** (без урахування даних АР Крим, м. Севастополя та неконтрольованих українською владою районів Донецької і Луганської областей), середній розмір пенсії яких становив 1581,54 грн³⁵. Водночас 4 % пенсіонерів одержують пенсію нижче та у розмірі прожиткового мінімуму, і лише 27,7% – на рівні понад 1 500 грн³⁶.

Для України проблема забезпечення прав **осіб з інвалідністю** є особливо важливою у зв'язку зі стійкою тенденцією до зростання частки таких людей у загальній структурі населення. Якщо на початку 90-х років минулого століття загальна чисельність осіб з інвалідністю в Україні становила близько **3,0 %** усього населення, або 1,5 млн осіб, то у **2013 році їх було вже близько 2,79 млн або 6,2 %**. Кількість людей з інвалідністю зросла майже в 1,9 раза, на 1000 населення 61 людина має інвалідність проти 53 осіб у 2001 р. Із загальної кількості осіб з інвалідністю 298,2 тис. осіб мають інвалідність I групи, 1054,4 тис. осіб – II групи, 1268,5 тис. осіб – III групи, діти-інваліди – 167,4 тис. осіб³⁷.

Ратифікувавши 16.12.2009 Конвенцію ООН про права інвалідів та Факультативний протокол до неї, Україна взяла на себе зобов'язання щодо забезпечення прав і свобод людей з інвалідністю відповідно до міжнародних стандартів. Цим фактично задекларовано перехід *від медичної моделі* інтеграції людей з обмеженими можливостями *до соціальної*, що фактично вимагає викорінення умов, які призводили до ізоляції людей з інвалідністю, їх дискримінації у всіх сферах життя та передбачає створення умов життя суспільства, доступних для усіх його членів, у тому числі для осіб з обмеженими можливостями.

Проте більшість законодавчих актів у цій сфері спрямовані на надання особам з інвалідністю соціальної допомоги, а не на дотримання прав та забезпечення їхньої нормальної життєдіяльності й повноцінної участі в житті суспільства. Більшість положень законодавчих і НПА у цій сфері залишаються суто декларативними, оскільки значна частина прав цих осіб на практиці повною мірою **не реалізується**. Підтвердженням цього є їхні численні звернення до Уповноваженого з прав людини: у загальній структурі звернень частка таких звернень становить 10,3 %.

За офіційними даними, середній розмір пенсійної виплати особам з інвалідністю станом на 1 січня 2014 р. становив 1406,45 грн, або 92 % середнього розміру пенсії усіх видів³⁸. Розмір відповідних виплат для осіб з інвалідністю не забезпечує належним чином покриття витрат, пов'язаних з інвалідністю, що порушує норми статті 28 Конвенції ООН про права інвалідів.

³⁵ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 362.

³⁶ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – С. 143.

³⁷ Там само, – С. 172.

³⁸ Там само, – С. 175.

З метою посилення соціального захисту населення в умовах підвищення цін і тарифів на комунальні послуги Кабінетом Міністрів України видано відповідну постанову від 05.04.2014 №83, якою, зокрема, передбачено призначення і надання населенню компенсації за додаткові витрати на оплату комунальних послуг в умовах підвищення цін і тарифів на послуги та затверджено порядок її надання.

Чимало нарікань з боку населення викликало внесення Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» змін до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»³⁹, якими з 1 липня 2014 року скасовано надання допомоги при народженні дитини у підвищеному розмірі при народженні другої та третьої (і наступних) дітей, а також допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

За даними Мінсоцполітики України, упродовж 2014 року в Україні виготовлено і видано особам з обмеженими можливостями 549,3 тис. одиниць технічних та інших засобів реабілітації, що менше ніж у минулому році (592,0 тис. одиниць)³⁹.

Висновки: 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 законодавчих і НПА у цій сфері залишаються суто декларативними, оскільки значна частина прав цих осіб на практиці повною мірою **не реалізується**.

2.3. Дотримання і реалізація житлових прав громадян

Стаття 47 Конституції України гарантує кожному право на житло, а держава має створити умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Але протягом багатьох років однією з найскладніших проблем у державі є житлова. Так, 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%). Із загальної кількості черговиків 59,6 % перебувають у загальній черзі, 28,8 % користуються правом першочергового одержання житла та 11,6 % користуються правом позачергового одержання житла⁴⁰.

У структурі черговиків 423 тис. (або 64,4 %) сімей і самотніх громадян перебували на квартирному обліку більше 10 років, 113 тис. (або 17,2 %) – 6-9 років, 106,5 тис. (16,2 %) – 1-5 років і 14,7 тис. (або 2,2 %) – менше року.

За даними Держстату, 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.

³⁹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 367.

⁴⁰ Квартирна черга та надання житлових приміщень у 2014 році / Держстат України: Експрес-випуск від 17.04.2015 № 103/0/05.5 вн-15. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Результати щорічного моніторингу засвідчують, що наміри Уряду щодо розв'язання житлової проблеми лише за рахунок впровадження державних програм підтримки розвитку будівельної галузі в умовах недостатнього фінансового забезпечення бюджетних програм, спрямованих на здешевлення іпотечного кредитування без підвищення платоспроможності населення, є невиправданими⁴¹.

Попри певні заходи, вжиті Урядом в рамках реалізації Програми здешевлення вартості іпотечних кредитів, ухвалені постановою КМУ від 25.04.2012 № 343 для забезпечення доступним житлом потребуючих поліпшення житлових умов громадян, істотного впливу на покращення забезпечення житлових прав громадян не відбулося.

Прийняті за останні п'ять років закони та НПА також не сприяли покращенню ситуації із забезпеченням права громадян на отримання соціального житла. А з часів ухвалення у 2006 році Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»⁴² органами державної влади не прийнято **жодного** цільового програмного документа, спрямованого на розв'язання на державному рівні проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційного права соціально незахищених верств населення на отримання житла.

За даними Уповноваженого ВРУ з прав людини, мають місце факти недотримання органами місцевої влади актів законодавства, що регулюють правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень. Зокрема, це стосується громадян, які мешкають у ветхих та аварійних будинках⁴³. Ці факти засвідчують, що після винесення на початку 2012 р. комітетом із соціальних прав (ЕКОСОКом) у заключних зауваженнях до третьої національної доповіді Європейської соціальної хартії (переглянутої) висновку стосовно невідповідності ситуації в Україні вимогам п. 1 та п. 2 ст. 31 Хартії у частині незабезпечення державою ефективних гарантій права на доступне житло, запобігання бездомності та її скорочення з метою поступової ліквідації, позитивних зрушень щодо покращення ситуації у державі **не відбулося**.

Результати моніторингу дотримання житлових прав громадян, які проживають у гуртожитках, засвідчили, що внаслідок непередбачення у Державному бюджеті України на 2013 та 2014 роки видатків на реалізацію загальнодержавної цільової Програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012-2015 рр., виконання її заходів поставлено під загрозу зриву та незабезпечення прав і гарантій громадян, визначених законом України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», зокрема щодо набуття права власності на житлові приміщення в гуртожитках.

Протягом 2012-2013 рр. виконання Програми здійснювалось лише за рахунок коштів місцевих бюджетів. Як засвідчують результати роботи Робочої групи з розв'язання проблем мешканців гуртожитків, утвореної на початку 2013 р. Мінрегіоном, виконання місцевими органами влади вказаного закону та заходів загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012-2015 рр. також відбувається повільно через брак коштів на зазначену мету в місцевих

⁴¹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – С. 213.

⁴² Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12.01.2006 № 3334-IV. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3334-15>.

⁴³ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – С. 223.

бюджетах. Місцеві же програми передачі гуртожитків у комунальну власність затверджено лише окремими органами місцевого самоврядування.

За узагальненою інформацією місцевих органів виконавчої влади, жодна область не вбачає можливості виконати в повному обсязі та строки завдання і заходи загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків без відповідного фінансування з Державного бюджету. В умовах незабезпечення державою будівництва соціально доступного житла питання забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків набуває особливої гостроти.

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», прийнятого ще у 2006 році, з метою розв'язання на державному рівні проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційного права соціально незахищених верств населення на отримання житла.

У 2015 році як і у 2014-му не передбачено видатків у загальному фонді Державного бюджету України на реалізацію Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки, Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012–2015 роки, бюджетних програм забезпечення житлом молоді та окремих категорій соціально незахищених верств населення.

Статтею 14 Конституції кожному громадянину України гарантується право на землю, яке набувається і реалізується громадянами виключно відповідно до Закону. Але за відсутності фінансової підтримки житлового будівництва державою також не забезпечено прозорих механізмів реалізації права громадян на землю для будівництва житла та його обслуговування.

Громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки, згідно з частиною шостою статті 118 Земельного кодексу України подають клопотання, у якому має бути зазначене цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри, а також надати графічні матеріали, на яких зазначено місце розташування земельної ділянки. Тому отримання громадянами інформації про вільні земельні ділянки, які можуть бути передані у власність із земель комунальної або державної власності, є ключовим аспектом набуття такого права.

Проте на сьогодні в земельному законодавстві України відсутній чіткий та прозорий механізм отримання громадянами такої інформації, що в свою чергу призводить до створення ним суттєвих перешкод під час подачі документів з метою набуття права власності на землю, створює можливість зловживання службовим становищем посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування у приховуванні від громадян інформації про наявність вільних земельних ділянок.

Місце розташування відповідних земельних ділянок, які можуть бути передані у власність в межах населених пунктів, визначається у генеральному плані населених пунктів, який затверджується органами місцевого самоврядування відповідно до статті 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Отже, інформацією про вільні земельні ділянки повинні володіти органи місцевого самоврядування, проте, як показує моніторинг Уповноваженого за зверненнями громадян із земельних питань, зазначені органи створюють перешкоди та унеможливають отримання такої інформації.

Територіальні органи Державного агентства земельних ресурсів України також відмовляють у наданні громадянам інформації з даного приводу, аргументуючи це або відсутністю в органах з питань земельних ресурсів необхідної інформації або відсутністю обов'язку зазначених органів надавати таку інформацію⁴⁴.

Висновки: Таким чином, 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.

Залишаються неврегульованими на законодавчому рівні питання поширення сфери дії Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» на гуртожитки, що були включені до статутних капіталів товариств у процесі приватизації, після чого продані іншим юридичним особам, відсутній механізм передачі у власність територіальних громад таких гуртожитків.

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.

2.4. Дотримання і реалізація економічних прав громадян

Ціла низка конституційних прав громадян реалізуються через **економічну свободу**. До цих прав, зокрема, можна віднести: право приватної власності, право володіти, користуватися та розпоряджатися результатами своєї діяльності (ст. 41 Конституції України), право на не заборонену законом підприємницьку діяльність (ст. 42), право на своєчасне отримання винагороди за працю (ст. 43), право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48), право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 54) та інші права.

В економічно вільному суспільстві люди можуть вільно працювати, виробляти, споживати і інвестувати. В економічно вільних суспільствах уряд дозволяє вільно пересуватись праці, капіталу і товарам і користується обмеженнями та примусом лише в межах, необхідних для захисту і підтримки інтересів держави.

Вже більше 20 років рівень економічної свободи вимірюється у світі Індексом економічної свободи (*Index of Economic Freedom*), який щорічно публікується у журналі The Wall Street Journal, який видається аналітичним центром Вашингтона The Heritage Foundation, № 1.

Індекс охоплює оцінку економічної свободи за 10 кількісними та якісними факторами, зокрема: права власності, свободу від корупції, фінансову свободу, державні витрати, свободу бізнесу, свободу праці, монетарну свободу, свободу торгівлі, свободу інвестицій, фінансову свободу. Кожна з цих десяти економічних свобод оцінюються за шкалою від 0 до 100. Загальна оцінка країни є похідною від усереднення цих десятиох економічних свобод, що мають рівну вагомість.

⁴⁴ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 413.

Індекс економічної свободи України у 2015 році склав **46,9**, що вивело її на **162-у** позицію серед 186 країн світу⁴⁵. Ця оцінка на 2,4 пункти нижче, ніж у минулому році, що є результатом зниження оцінок восьми з 10 економічних свобод, серед яких особливо відчутні погіршення у праві власності, управлінні державними видатками та інвестиційній свободі. До того ж Україна посіла останнє місце з 43 країн у регіоні Європи, а її загальний бал нижчий, ніж у середньому в світі (60,4).

Україна має добре розвинені сільськогосподарський та промисловий сектори, але залежність від експорту сталі та імпорту природного газу робить її вразливою для глобальної фінансової кризи та російського тиску.

Прозахідні українці сподівались, що Євромайдан-2014, Революція Гідності демонтують систему олігархічних політиків, глибоко вкорінене кумівство і можливість накопичувати багатство, експлуатуючи доступ до можновладців, а не за рахунок ефективного управління. Але, за оцінками міжнародних експертів, виходить, що корумпована система, як і раніше, залишається при новому уряді значною мірою на місці. Судова влада залишається слабкою, а контракти не виконуються⁴⁶.

В коментарях до Індексу економічної свободи відмічається, що 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.

Складність вимог часто створює невизначеність в комерційних угодах, і хоча процес започаткування бізнесу було спрощено, виконання ліцензійних вимог ще залишається занадто трудомістким. Занадто складними залишаються процедури банкрутства. Трудовий кодекс застарів і йому не вистачає гнучкості. Державні субсидії є завеликими (7 відсотків ВВП тільки на ціну природного газу). Усе це, на думку міжнародних експертів, викликає глибокі економічні спотворення і блокує реалізацію економічних прав громадян і партнерів України.

Висновки: 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 є особливо слабким, інвестиційний режим залишається закритим, жорсткий ринок праці та бюрократичні правила бізнесу гальмують динамічний розвиток приватного сектора.

2.5. Дотримання права на захист персональних даних людини

Наприкінці 2013 р., у зв'язку з політичними подіями, що мали місце у державі, набули поширення випадки оприлюднення в мережі Інтернет конфіденційної інформації щодо певних категорій осіб, зокрема, тієї, що містила персональні дані бійців спецпідрозділу «Беркут», офіцерів та інших працівників органів внутрішніх справ, суддів, власників транспортних засобів, громадських активістів, журналістів та ін.

Зміст оприлюднених даних дає підстави для висновків, що поширювана інформація була отримана з відомчих інформаційних систем органів державної влади,

⁴⁵ 2015 Index of economic freedom / <http://www.heritage.org/index/country/ukraine>.

⁴⁶ Там само.

а однією з головних причин витоку інформації є недостатнє нормативно-правове врегулювання обробки персональних даних у відповідних базах персональних даних.

Адже, законодавством у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху передбачено, що інформація про зареєстровані транспортні засоби та відомості про їх власників, які містяться в системі «Автомобіль» та Єдиному державному реєстрі ДАІ МВС України, має конфіденційний характер і може надаватися виключно власникам транспортних засобів, за запитами судів, органів місцевого самоврядування, правоохоронних та інших органів, посадових осіб державної влади, а також за запитами страхових компаній при необхідності встановлення обставин страхових випадків.

Водночас існуюча нормативно-правова база не містить положень, якими би чітко регулювався порядок обробки персональних даних в ДАІ МВС, у тому числі захисту інформації в цих системах, порядку отримання доступу до вказаної інформації працівниками ДАІ. Порядок доступу третіх осіб до відомостей баз даних цих систем також не визначений, що вказує на недостатній контроль за обробкою персональних даних ДАІ МВС та створює передумови для їх несанкціонованого використання.

Отже, законодавство у сфері забезпечення **безпеки дорожнього руху** в частині захисту персональних даних містить ризики порушення прав суб'єктів персональних даних та потребує вдосконалення.

Проблема недостатнього нормативно-правового врегулювання процесів обробки та несанкціонованого поширення персональних даних із інформаційних систем властива й іншим галузям державного управління, зокрема, у сфері освіти та охорони здоров'я, які містять особливо чутливі категорії персональних даних осіб.

Так, відповідно до законодавства **в галузі освіти**, під час надання освітніх послуг використовуються Єдина державна електронна база з питань освіти (ЄДБО). Аналіз нормативно-правової бази у сфері освіти вказує, що законодавство недостатньо регулює питання обробки та захисту персональних даних, що містяться в цій базі.

Крім того, ані порядку доступу надавачів та отримувачів освітніх послуг до Єдиної бази, ані порядку формування та функціонування ЄДБО до цього часу, всупереч Закону України «Про доступ до публічної інформації», **не встановлено**.

Відсутній також порядок чи регламент взаємодії органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, у тому числі вищих навчальних закладів, з операторами, що надають послуги зі створення та підтримки мережі передавання даних, яка використовується для доступу до ЄДБО.

Немає і визначення заходів захисту відомостей, що містяться в базі. Адже з огляду на важливість згаданих відомостей видається доцільним викласти норми щодо захисту в окремих положеннях.

Отже, законодавство щодо обробки персональних даних суб'єктів в освітній галузі потребує вдосконалення та приведення у відповідність до Закону України «Про захист персональних даних».

Належного нормативно-правового забезпечення потребує також запровадження та функціонування **Єдиного реєстру пацієнтів** (ЄРП), створення якого передбачено положенням про електронний реєстр пацієнтів, затвердженим постановою КМУ від 06.06.2012 № 546. У реєстрі зберігається значний об'єм персональних даних, які мають особливо важливе значення, оскільки є відомостями про стан здоров'я особи і потребують більшого рівня захисту та контролю за їх обробкою.

Важливість цього питання підсилюється і тим, що ЄРП за своєю структурою має три рівні: центральний (Міністерство охорони здоров'я України), обласний та місцевий (заклади охорони здоров'я), а відтак, доволі широке коло осіб матимуть доступ до наявних у ньому персональних даних.

Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 30.08.2012 № 666 затверджено порядок ведення електронного реєстру пацієнтів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та в м. Києві.

Зазначеним порядком визначено перелік відомостей для внесення до реєстру під час звернення особи за медичною допомогою. Але крім даних, які стосуються стану здоров'я особи та дійсно можуть впливати на ефективність та своєчасність надання їй медичної допомоги, реєстром вимагаються відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків, серії та номера паспорта, відомості про місце роботи пацієнта, про місце його народження.

На думку експертів, частина цих відомостей, зокрема щодо місця народження, місця роботи, не є необхідними для досягнення визначених цілей функціонування бази, а отже, є надмірними і не відповідають вимогам ст. 5 Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28.01.1981, де визначено, що дані, які піддаються автоматизованій обробці, мають бути адекватними, відповідними і не надмірними з погляду цілей, заради яких такі дані збираються⁴⁷.

На центральному та обласному рівнях доступ до відомостей про особу повинен надаватись лише у чітко визначених ситуаціях. Натомість доступ до статистичної інформації (фактично такий же об'єм відомостей без згадки імені, прізвища, по батькові, ІН, серії та номера паспорта та інших відомостей, що дають можливість ідентифікувати особу) може надаватись без будь-яких обмежень.

Враховуючи наведене, з метою зменшення ризиків для прав і свобод людини під час обробки персональних даних слід додержуватись вимог Закону України «Про захист персональних даних» і Типового порядку обробки персональних даних, затвердженого наказом Уповноваженого ВРУ з прав людини від 08.01.2014 № 01/02-14⁴⁸.

Здебільшого спірні ситуації виникають у зв'язку із неправильним застосуванням державними органами влади норм Закону України «Про захист персональних даних». Жодне його положення не містить обмежувальних норм стосовно прав і свобод людини, тому практичне застосування його норм не може негативно впливати на права людини.

Проте зараз для того, щоб отримати документ про здобуття освіти державного зразка або належні соціальні виплати, в НПА, які регулюють процеси отримання цих послуг, визначено обов'язок особи надати згоду на обробку її персональних даних. Значна кількість осіб з релігійних чи інших міркувань відмовляються надати таку згоду. Як наслідок, вони не отримують відповідних послуг.

Зокрема, низкою підзаконних НПА у сфері освіти передбачена необхідність отримання згоди на обробку персональних даних осіб як передумова для їх допуску до вступного випробування при вступі у вищий навчальний заклад, зарахування до

⁴⁷ Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних: Ухвала Ради Європи від 28.01.1981, Страсбург. Конвенцію ратифіковано із заявами Законом України від 06.07.2010 N 2438-VI. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_326.

⁴⁸ Про затвердження Типового порядку обробки персональних даних: наказ Уповноваженого ВРУ з прав людини від 08.01.2014 № 01/02-14. – Режим доступу: <http://www.mdoffice.com.ua/pls/MDOOffice/aSNewsDic.getNews?dat=022014>.

нього, а також видачі їм документів про освіту (зокрема, загальну середню) державного зразка. Такими НПА є: Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти, затверджене постановою КМУ від 13.07.2011 №752; відомчі накази Міносвіти про затвердження умов прийому до вищих навчальних закладів України від 05.11.2012 № 1244 та від 29.10.2013 № 1510.

Ці вимоги суперечать Конституції та низці законів України («Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту» та ін.), які не містять положень щодо отримання загальної середньої чи вищої освіти, а також документів, які підтверджують її здобуття, у залежності від факту надання чи ненадання особою згоди на обробку її персональних даних.

Подібна ситуація спостерігається й **у сфері соціального захисту населення**. Зокрема, наказом Мінсоцполітики від 22.02.2012 № 96 "Про затвердження форми Заяви про призначення усіх видів соціальної допомоги, компенсацій, субсидій та пільг" затверджено відповідну форму заяви. Дана форма містить окремий пункт, відповідно до якого особа надає згоду на обробку персональних даних та збір інформації про себе та членів своєї сім'ї. У разі ненадання згоди орган праці та соціального захисту населення зазвичай навіть не приймає відповідних документів і, як наслідок, соціальна допомога не призначається. Відтак, отримання такої згоди стає необхідною передумовою призначення особам органами праці та соціального захисту населення державної соціальної допомоги.

При цьому Конституція України, Закони України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» та інші НПА, що регламентують процедуру реалізації права особи на соціальний захист, не містять положень щодо необхідності отримання згоди особи на обробку персональних даних як одну з умов.

Виняток становить лише Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», який містить положення про те, що у заяві про призначення допомоги особа надає згоду на збір інформації про неї та членів сім'ї.

Ще одна вразлива категорія населення – **інваліди** – зазнає порушень прав на соціальний захист через неузгодженість НПА у сфері охорони здоров'я із законодавством про захист персональних даних. Так, для отримання статусу інваліда особа повинна пройти експертне обстеження в органах медико-соціальної експертизи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я (ст. 3 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»).

З цієї метою особа повинна подати до відповідної медико-соціальної експертної комісії (МСЕКу) необхідні документи та інформовану добровільну згоду хворого на обробку персональних даних, форма якої затверджена наказом Мінздраву від 30.07.2012 № 577 «Про затвердження форм первинної облікової документації, що використовується в медико-соціальних експертних комісіях», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 05.09.2012 за № 1504/21816.

У результаті особа, яка згідно із законом має усі підстави для отримання загальної середньої чи вищої освіти, а також документів, що підтверджують її

здобуття, соціальної допомоги, статусу інваліда (як передумови отримання відповідної соціальної допомоги), не може їх отримати, доки не надасть згоду на обробку персональних даних.

Окреслені ситуації зумовлюють також порушення законодавства у сфері захисту персональних даних, а саме – принципу добровільності згоди на обробку персональних даних. У зв'язку із цим слід зауважити, що обробка персональних даних згідно зі ст. 11 Закону може здійснюватись не лише на підставі згоди особи, а й на інших підставах. Однією з таких підстав є ситуація, коли «дозвіл на обробку персональних даних наданий володільцю персональних даних відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень». Це положення слід застосовувати також як підставу для обробки персональних даних у сферах соціального захисту та освіти.

Відтак, подання особою заяви про надання певної послуги (заяви про призначення соціальної допомоги, участь у ЗНО, вступ до ВНЗ, видачу диплома, про проходження МСЕК) ініціює процеси, пов'язані з її наданням, і автоматично зумовлює обробку необхідних для цього персональних даних у порядку, визначеному вказаними законодавчими актами.

Висновки: Аналіз ситуації, що склалась в Україні у сфері дотримання права на захист персональних даних людини, свідчить про численні порушення цього права.

Зокрема, законодавство у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, в освітній галузі, у сфері охорони здоров'я в частині захисту персональних даних містить ризики порушення прав суб'єктів персональних даних та потребує вдосконалення.

Вбачається тенденція, коли реалізація основоположних конституційних прав осіб на освіту, соціальний захист та на охорону здоров'я ставиться в залежність від факту надання чи ненадання особою своєї згоди на обробку персональних даних.

Таким чином, реалізація відповідного права (у соціальній чи освітній сфері) підзаконними актами ставиться у залежність від факту надання чи ненадання відповідним суб'єктом персональних даних згоди на обробку їх персональних даних.

Натомість чинними законами, які регламентують порядок надання відповідних послуг державою, не передбачено обов'язку надання згоди на обробку персональних даних серед умов отримання відповідної послуги.

Відтак, у згаданих ситуаціях умова про надання згоди на обробку персональних даних тягне за собою **обмеження відповідних конституційних прав** особи на освіту, соціальний захист тощо.

При цьому більшість законів та НПА вже містять положення, якими регламентується обробка персональних даних осіб, необхідних для реалізації вказаних конституційних прав. Право відповідних відомств (зокрема, міністерств) здійснювати обробку персональних даних, необхідних для реалізації їх повноважень, передбачено відповідними НПА, які регламентують їх створення та діяльність.

2.6. 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). Перша хвиля вимушеного переселення

розпочалася наприкінці березня 2014 року. Станом же на жовтень 2015 року фактична кількість ВПО в нашій країні перевищила 1,5 млн осіб⁴⁹.

За офіційними даними, станом на кінець лютого 2015 року безпосередньо з районів проведення антитерористичної операції Донецької та Луганської областей переселено майже 136 тис. дітей і більше 337 тис. інвалідів та осіб похилого віку⁵⁰.

Масштаби вимушеного переселення стали потужним викликом для України, оскільки в окремих регіонах частка зареєстрованих переселенців, за даними досліджень Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, сягає 5% населення, а їх загальна сукупність (з урахуванням незареєстрованих) – 10%⁵¹. Фактично же в деяких «прифронтових» містах ця доля значно більша.

До розв'язання проблеми таких масових внутрішніх переміщень Україна не була готова. Але першим кроком для врегулювання питання життєзабезпечення ВПО було видане 01.04.2014 розпорядження КМУ № 298, яким затверджено План додаткових заходів з тимчасового розміщення громадян України, які переселяються з АРК та м. Севастополя в інші регіони України. Згідно з планом, було створено регіональні штаби при ОДА, які займалися розселенням, обліком та правовою допомогою громадянам України, що переселяються з АРК та м. Севастополя, затверджено плани з надання освітніх та соціальних послуг, створено «гарячі лінії» для надання допомоги цій категорії осіб.

В цей період було зафіксовано чимало порушень прав людини. З'ясувалось, що органи міграційної служби, соціального захисту населення, освіти, Пенсійного фонду України, центри зайнятості тощо застосовують різні підходи до вирішення соціально-економічних та гуманітарних питань. Це створювало значні труднощі в реалізації прав ВПО і свідчило про **відсутність єдиного координатора** серед центральних органів виконавчої влади з узагальнення проблем переселенців та їх розв'язання як на центральному, так і місцевому рівнях.

Незабаром розпорядженням КМУ від 11.06.2014 № 588 було затверджено План додаткових заходів з тимчасового розміщення вимушених переселенців. На базі Державної служби України з надзвичайних ситуацій було створено **Міжвідомчий координаційний штаб** та відповідні регіональні штаби з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, що переміщуються з тимчасово окупованих територій та районів проведення АТО. 15 квітня 2014 року було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

Цей Закон започаткував основи державної політики стосовно тимчасово окупованої території, захисту прав і свобод громадян України, які перемістилися на підконтрольну частину України, та тих, хто залишився проживати на окупованій території. Положеннями Закону передбачено, що держава бере на себе зобов'язання підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні,

⁴⁹ <http://www.5.ua/suspilstvo/Kilkist-pereselentsiv-iz-Donbasu-i-Krymu-perevyshchyla-15-mln-94800.html>.

⁵⁰ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 72-73.

⁵¹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 77.

культурні та інші зв'язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, та вживати всіх необхідних заходів щодо гарантування їх прав і свобод людини і громадянина.

З метою забезпечення конституційних прав ВПО Урядом запроваджуються механізми реалізації їх прав в умовах *відсутності повного пакета документів* (наприклад, у зв'язку з неможливістю підтвердження факту звільнення з роботи (припинення зайнятості), періоду трудової діяльності, отримання доходів, освіти тощо). Визначено механізм виплати пенсії громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території України (постанова КМУ від 02.07.2014 № 234 «Про затвердження Порядку виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території АРК та м. Севастополя»); спрощено процедуру набуття статусу безробітного, а також скорочено перелік необхідних документів для його набуття (постанова КМУ від 27.08.2014 № 403 «Про внесення змін до порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу»).

Спрощено механізм надання реабілітаційних послуг особам з інвалідністю та дітям-інвалідам із забезпечення їх засобами реабілітації (постанова КМУ від 06.08.2014 № 306 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами КМУ від 31.01.2007 № 80 та від 05.04.2012 № 321»).

Врегульовано механізм переведення, призначення пенсій та державних допомог за місцем фактичного проживання. Водночас поряд із запровадженням спрощеної процедури переведення пенсійних та соціальних виплат існує проблема тривалого очікування надходження електронної справи та атестата для уточнення місяця останньої соціальної та пенсійної виплати.

Не менш важливим аспектом забезпечення потреб ВПО стало *часткове фінансування витрат закладів та установ*, в яких вони були розміщені. Для цього Уряд постановою КМУ від 25.06.2014 № 213 виділив з резервного фонду державного бюджету деяким ОДА та Київській МДА кошти у сумі 14 млн 712 тис. 115 гривень для надання грошової допомоги на проживання сім'ям, які переселилися з тимчасово окупованої території України, у санаторно-курортних і оздоровчих закладах та установах соціального захисту населення, а також гуртожитках і готелях із розрахунку до 75 % вартості проживання на добу, але не більш як 200 гривень на кожного члена сім'ї.

Однак виділена сума коштів не компенсувала вартості проживання всіх осіб зазначеної категорії за відповідний період. Крім того, не всі заклади та установи отримали компенсацію за надані послуги. При цьому оплата різниці між фактичною вартістю тимчасового проживання зазначених осіб і сумою, яка була сплачена за рахунок коштів резервного фонду державного бюджету, мала здійснюватись за рахунок коштів місцевих бюджетів, благодійних та інших джерел. Таким чином, фінансування витрат на забезпечення потреб цієї категорії осіб *переважно покладено на місцеві бюджети*.

Враховуючи масштаби переміщення у зв'язку з ускладненням ситуації на сході України, Урядом було видано низку нормативно-правових актів, якими передбачено підвищення соціального захисту ВПО. Зокрема, постановою КМУ від 01.10.2014 № 509 запроваджено процедуру обліку таких осіб та видачу їм відповідної довідки встановленого зразка, а Мінсоцполітики доручено вжити заходів для створення та ведення Єдиної інформаційної бази даних про взяття на облік ВПО (до цього часу єдиної системи обліку ВПО не існувало).

З виданням постанови КМУ від 01.10.2014 № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» Уряд змінив підходи до покриття витрат на потреби ВПО шляхом надання їм щомісячної адресної допомоги у встановленому розмірі терміном не більше ніж 6 місяців.

Також для ВПО передбачена можливість отримання одноразової грошової допомоги відповідно до Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або району проведення АТО, затвердженого постановою КМУ від 01.10.2014 № 535, у разі надходження таких коштів.

Постановою КМУ від 05.11.2014 № 637 «Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» передбачено продовження виплат за фактичним місцем проживання (перебування) у разі видачі до 31 грудня 2014 року довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб. Однак у зв'язку з великою завантаженістю органів соціального захисту та неможливістю взяття на облік усіх ВПО до визначеного терміну, змінами до названої постанови термін продовжено до 1 лютого 2015 року.

Постановою КМУ від 07.11.2014 № 595 «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей» затверджено Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей.

Цим Тимчасовим порядком, зокрема, передбачається, що у населених пунктах вказаних областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюються лише після повернення згаданої території під контроль органів державної влади.

20 жовтня 2014 року було ухвалено Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який визначив статус ВПО та встановив гарантії дотримання їх прав, свобод і законних інтересів. Крім того, Законом закріплені спрощені процедури реалізації прав ВПО на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту, а також повноваження КМУ та центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав ВПО.

Водночас з прийняттям зазначеного Закону виникло багато проблемних питань, пов'язаних із розбіжностями між термінами та визначеннями, які використовуються в низці постанов КМУ, а також механізмами реалізації цих нормативних актів для забезпечення прав та свобод громадян України, які вимушені були стати переселенцями.

Законом, на відміну від урядової постанови № 509, передбачено можливість підтвердження факту проживання на території проведення АТО не тільки відміткою у паспорті громадянина України, а й відомостями про проходження військової служби у

військовому квитку, трудовою книжкою із записами про здійснення трудової діяльності, документом, що підтверджує право власності на нерухоме майно.

В ході аналізу визначено ряд **проблемних питань**, пов'язаних із практичним застосуванням положень постанов КМУ від 01.10.2014 № 509 «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» та від 01.10.2014 № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, зокрема:

1) нечіткість визначення районів проведення АТО. Органи соцзахисту при реєстрації ВПО та призначенні адресної допомоги керуються розпорядженнями, виданими КМУ від 30.10.2014 № 1053-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція» та від 07.11.2014 № 1085 «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження» з переліком конкретних населених пунктів.

Водночас з активізацією бойових дій на сході України з'являється великий ризик для життя та здоров'я громадян, які проживають у контрольованих українською владою населених пунктах, що межують з тимчасово неконтрольованою територією. Тут мають місце різні підходи органів соцзахисту при встановленні належності населеного пункту до території проведення АТО та відмови у взятті на облік ВПО з територій, підконтрольних українській владі, але тих, які піддаються обстрілам, та призначенні державної допомоги для покриття витрат на проживання;

2) відмова у взятті на облік як ВПО тих осіб, які не мають у паспорті громадянина України відмітку, що в даний час їх зареєстрованим місцем проживання є населений пункт на тимчасово окупованій території або в районі проведення АТО. Незважаючи на те, що ці особи можуть документально підтвердити своє перебування (записи в трудовій книжці, договори оренди житла, документи, що підтверджують право власності на нерухоме майно, тощо) та переселення, на сьогодні вони залишились без будь-якої допомоги з боку держави саме з підстави відсутності реєстрації місця постійного проживання на тимчасово окупованій території або в районах проведення АТО.

Окремим питанням є відсутність зареєстрованого місця проживання студентів, які закінчили навчання у вищих навчальних закладах на території АТО, тимчасова реєстрація яких закінчилася, або у зв'язку з АТО їм довелося перевестися вільними слухачами до інших ВНЗ і оселитися в гуртожитках;

3) вимоги надання додаткових документів, не передбачених постановами Уряду від 01.10.2014 № 505 і № 509. Такими документами найчастіше стають довідка з ЖЕУ, що підтверджує факт проживання, або договір оренди житла, або акт, що підтверджує факт проживання, завірений двома сусідами;

4) різні підходи до взяття на облік неповнолітніх осіб та призначення їм адресної допомоги у разі звернення їхніх законних представників, зокрема зареєстрованих за межами тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО, що спостерігається у більшості регіонів.

Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 14.11.2014 «Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації в Донецькій та Луганській областях», введеного в дію Указом Президента України від 14.11.2014 № 875, КМУ доручено вжити заходів для припинення на окремих територіях у районі проведення АТО в Донецькій і Луганській областях діяльності державних підприємств, установ та організацій, їх філій (відділень), представництв; евакуації працівників (за їх згодою); вивезення в разі можливості майна та документації.

Крім того, за рішенням Національного банку України припинено обслуговування банками рахунків, у тому числі карткових, відкритих суб'єктам господарювання всіх форм власності та населенню на окремих територіях у районі проведення АТО.

Положення постанови КМУ від 07.11.2014 № 595 фактично призвели до зупинення виплат пенсій та інших соціальних виплат особам, які проживають на тимчасово неконтрольованій території. Поновлення цих виплат відбувається лише після переміщення особи на контрольовану Україною територію.

Переважна більшість ВПО і надалі шукають собі притулок самостійно, а пов'язані з переїздом проблеми вирішують за допомогою волонтерських організацій.

Водночас наявність визначених об'єктів різних форм власності, де за оперативною інформацією ДСНС України, можливе розміщення близько 15 тис. ВПО, не може задовольнити потребу в розміщенні усіх бажаючих виїхати на контрольовану українською владою територію. При цьому більшість таких об'єктів розташовані у сільській місцевості та не пристосовані до проживання у зимовий період, зокрема, у зв'язку з відсутністю тепло- та водопостачання.

А будівництво та розгортання ДСНС України за рахунок технічної допомоги Німеччини транзитних містечок дасть змогу тимчасово розмістити лише до 3 000 осіб (Дніпропетровська область – 2 000 осіб, Запорізька – 544, Харківська – 400).

Серед ВПО значну кількість займають *соціально вразливі категорії населення*: діти, інваліди та особи похилого віку. Масштаб ситуації вимагає координації зусиль для вирішення їх проблем.

У вересні 2014 року за ініціативою Уповноваженого з прав людини в рамках спільного проекту за підтримки Програми розвитку ООН в Україні та у партнерстві з громадськими організаціями (зокрема, ГО "Центр громадянських свобод" (ініціатива "Євромайдан SOS"), Просвітницький центр "Альменда", ГІ "Центр зайнятості вільних людей, ГО «Кримська діаспора», ГО «Крим SMS», ВБФ «Право на захист», ГО «Центр Соціальна Дія» та ін. створено та діє **Ресурсний центр для допомоги ВПО**.

Перед ВПО постає ціла низка організаційних питань, серед яких найгострішими є: забезпечення їжею і житлом; отримання пенсій і соціальних виплат; забезпечення місцями в дитячих садках і школах; пошук роботи і працевлаштування; доступ до соціальних послуг; отримання медичної допомоги; відсутність соціально-психологічної та інформаційної підтримки ВПО.

Зокрема, причиною проблеми з медичною допомогою є те, що субвенції з державного бюджету, не можуть компенсувати додаткові потреби, оскільки обсяги медичної (освітньої) субвенції формуються окремо для обласних і районних бюджетів, міських бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, що визначаються у законі про Державний бюджет України.

У зв'язку з цим або погіршується забезпечення потреб представників місцевих громад (перенесення черги отримання соціальної послуги та необхідних засобів, зокрема, реабілітаційного характеру, недоотримання лікарських засобів в обсязі, встановленому законодавством), або таке забезпечення ВПО відбувається за остаточним принципом, що в обох випадках породжує соціальне незадоволення.

Слід нагадати, що чинна нормативна база дає можливість неоднозначного розуміння статусу ВПО. Це зумовлено тим, що Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» дає можливість розширеного тлумачення визначення «внутрішньо переміщена особа» як особи, яка має зареєстроване місце постійного проживання, яка працювала на території конфлікту, має нерухомість тощо.

Водночас постанова КМУ від 01.10.2014 № 509 «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції», якою безпосередньо користуються органи соціального захисту при проведенні реєстрації, передбачає, що підтвердженням права на отримання статусу ВПО є тільки реєстрація постійного місця проживання в районі проведення АТО.

Розширити поняття ВПО необхідно, оскільки людина, яка, наприклад, працювала в районі, де зараз проводиться АТО, але має інше місце проживання і не потребує від держави надання місця для тимчасового проживання та фінансової допомоги, а потребує доступу до спрощених процедур у зв'язку з тим, що не мала змоги належним чином припинити трудові відносини. Держава, в свою чергу, потребує достовірної інформації про всіх, хто перемістився з тимчасово неконтрольованої органами державної влади території, та про місця переміщення, щоб планувати діяльність органів влади та місцевого самоврядування.

Існує проблема, що при зверненні ВПО до Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України за новим місцем проживання (перебування) щодо виплати страхових виплат, ці виплати здійснюються лише з дати подання документів про їх поновлення – без виплати заборгованості за період, коли такі виплати у зв'язку з припиненням діяльності робочих органів Фонду, розміщених на територіях АТО, не проводились.

Залишається невирішеним і питання виплати матеріального забезпечення саме застрахованим особам, від яких роботодавцем прийнято листки непрацездатності та розпочата спільна з Фондом процедура їх фінансування, а також коли роботодавцем прийнято листки непрацездатності, але вони не були передані до відділення Фонду для здійснення фінансування у зв'язку з місцезнаходженням страхувальника на неконтрольованій українською владою території.

Проблемним залишається також питання додержання права ВПО з числа осіб з інвалідністю на отримання реабілітаційних послуг і забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації відповідно до програм реабілітації інвалідів, а також на їх медичне обслуговування.

Варто зауважити, що органами соціального захисту населення взято на облік 41 940 осіб з інвалідністю з числа ВПО. При цьому маємо констатувати, що серед них є особи з інвалідністю, які страждають на захворювання, що потребують спеціалізованого лікування та супроводу⁵².

⁵² Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 94.

Водночас через відсутність відповідних видатків у місцевих бюджетах неналежним чином задовольняються потреби таких осіб, зокрема, у засобах гігієни, медичному догляді та реабілітації. Як вже зазначалося, місцеві бюджети були прийняті до початку конфлікту на сході країни та враховували потреби членів територіальної громади без передбачення можливості збільшення осіб пільгових категорій на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

За інформацією Мінсоцполітики, на забезпечення окремих категорій населення технічними та іншими засобами реабілітації у 2014 році в Державному бюджеті України були передбачені видатки у сумі 573 млн гривень, що становить лише 58,2% від потреби. Ситуація щодо місцевих бюджетів загалом є ще гіршою.

Останнім часом спостерігаються позитивні зрушення щодо врегулювання питання переведення пенсійних справ та виплат пенсій ВПО, за заявами жителів Донецької та Луганської областей на території інших регіонів України або на територіях зазначених областей, підконтрольних українській владі, забезпечуються органами Пенсійного фонду у спрощеному порядку з наданням мінімального пакета документів та довідки про реєстрацію як ВПО відповідно до постанови КМУ від 01.10.2014 № 509.

Так, на кінець 2014 року понад 760 тис. ВПО, які звернулися за переведенням пенсії, проводяться пенсійні виплати за новим місцем проживання⁵³.

Іншою проблемою, що є особливо актуальною для ВПО з тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, є отримання документів щодо цивільного стану.

Зокрема, це стосується заборони видачі органом реєстраційної служби свідоцтва про народження дитині, свідоцтв про розірвання шлюбу між громадянами України, довідок про смерть, якщо вони видані не державними органами України.

Отже, потребує законодавчого врегулювання видача документів про цивільний стан внутрішньо переміщеної особи на підставі інформації, що міститься в документах, виданих владою АР Крим або органами, які функціонують на неконтрольованій українською владою території, а також врегулювання проблеми прийняття громадянами України спадщини, яка знаходиться на тимчасово окупованій території АР Крим, території проведення АТО або на неконтрольованій українською владою території.

Аналіз дотримання *трудових прав ВПО* засвідчив, що скрутна ситуація на ринку праці в Україні, яка існувала і в попередні роки, значно ускладнилась масовим внутрішнім переміщенням осіб. Основні соціальні загрози містяться у зростанні навантаження на локальних ринках праці.

За даними Державного центру зайнятості, за допомогою у працевлаштуванні до центрів зайнятості звернулось 40 тис. осіб, але роботу знайшли, у тому числі самостійно, лише 7 тис. осіб або 7% працездатних переселенців⁵⁴.

Статистика ВПО, які в 2014 році скористались послугами центрів зайнятості така: отримували послуги служби зайнятості – 44%, надано статус безробітного – 28 %,

⁵³ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 97.

⁵⁴ Там само, – С. 95.

отримували допомогу по безробіттю – 19 %, працевлаштовано за направленням служби зайнятості – 7%, проходили професійне навчання – 1 %.

Має місце *дисбаланс* між попитом та пропозицією робочої сили: сьогодні на ринку праці найбільш запитуваними є працівники, які мають робітничі професії: газозварники, водії, електрики, монтажники, слюсарі, підсобні робітники. В той час як серед ВПО більшість працювала на посадах службовців.

Проблема зайнятості ВПО ускладнюється ще й тим, що переважно жителі міст опинилися в незвичних для них умовах села, де знайти роботу практично неможливо. Внаслідок цього багато переміщених сімей розраховують лише на урядову допомогу. Крім того, масового характеру набуває пропозиція роботодавців неофіційної зайнятості, що збільшує ризики порушення прав ВПО, ігнорування норм трудового законодавства у сфері офіційної зайнятості. Усе це свідчить про необхідність зміни підходів щодо ідеології працевлаштування ВПО, розроблення програм та фінансового забезпечення з боку держави для створення додаткових робочих місць.

Слід також наголосити на проблемних питаннях щодо забезпечення права осіб на **отримання освіти** у вищих навчальних закладах. Вирішення питання виділення додаткових місць державного замовлення стало можливим лише після затвердження Кабміном 17.09.2014 Порядку надання (розміщення) додаткових місць державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території або переселилися з неї. Розподіл же обсягу державного замовлення у 2014 році на підготовку фахівців з вищою освітою за освітньо-кваліфікаційними рівнем бакалавра, спеціаліста або магістра затверджено лише 17.10.2014 наказом Міносвіти № 1180.

З вересня 2014 року студентів Донецької та Луганської областей, які переїхали на контрольовану державною владою України територію, переведено як вільних слухачів до інших ВНЗ країни. Вони допущені до навчання на I семестр за спрощеною системою. Однак такі студенти не отримують стипендію, поки не визначаться остаточно з ВНЗ, в якому вони хочуть продовжувати навчання.

Окреме питання – збереження місць навчання за студентами, які припинили навчання у вищих навчальних закладах у зв'язку з **мобілізацією**. Студентам надані академічні відпустки на час проходження військової служби. Крім того, студенти ВНЗ, які були призвані на військову службу у зв'язку з мобілізацією, мають також можливість проходити навчання за індивідуальним графіком.

5 березня 2015 року ВРУ ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб»⁵⁵. Закон містить заходи сприяння зайнятості ВПО з числа зареєстрованих безробітних, зокрема:

- компенсація фактичних транспортних витрат на переїзд до місця працевлаштування, а також витрат для проходження за направленням центру зайнятості і трудової міграції, попереднього медичного та наркологічного огляду, якщо це необхідно для працевлаштування;
- компенсація витрат роботодавця на оплату праці (але не вище середнього рівня заробітної плати, що склався у відповідному регіоні за минулий місяць) за

⁵⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 05.05.2015 № 245-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/245-19>.

працевлаштування на умовах строкових трудових договорів тривалістю не більше шести календарних місяців, за умови збереження гарантій зайнятості такої особи протягом періоду, що перевищує тривалість виплати у два рази;

- компенсація витрат роботодавця, який працевлаштовує зареєстрованих безробітних з числа ВПО строком не менше ніж на дванадцять календарних місяців, на перепідготовку та підвищення кваліфікації таких осіб. Сума компенсації встановлюється в межах вартості навчання з перепідготовки та підвищення кваліфікації, але не може перевищувати десятикратний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на дату здійснення роботодавцем такої оплати.

Крім того, зареєстрованій ВПО, яка має необхідні документи для отримання статусу безробітного, але не може надати відомості про заробітну плату (дохід) з останнього місця роботи, допомога по безробіттю призначається з урахуванням даних Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Висновки: Підсумовуючи викладене, слід зауважити, що 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. Для цього необхідно сформувати чітку політику держави стосовно ВПО та забезпечити її виконання.

Внаслідок анексії АРК та бойових дій на Сході України виникла масова внутрішня міграція населення зі вказаних територій на решту території країни. Наразі кількість ВПО становить 1,5 мільйони осіб. За цих умов органи державної влади вживають законодавчих та організаційних заходів для вирішення численних проблем, пов'язаних із захистом та реалізацією прав громадян.

Разом із тим 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.

2.7. 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.

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Нормативно-правовими актами, 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 України.

До складу нормативно бази мирних зібрань слід також віднести Рішення Конституційного Суду України від 19.04.2001 № 4-рп/2001 у справі №1-30/2001 за конституційним поданням МВС України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання).

Право на мирні зібрання також гарантоване статтею 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁵⁶, яка є частиною національного законодавства згідно зі статтею 9 Конституції України.

У Верховній Раді України сьомого скликання після тривалих консультацій з інститутами громадянського суспільства було зареєстровано два проекти Закону «Про свободу мирних зібрань» № 2508а та 2508-1. Але внаслідок того, що дані проекти не були включені до Порядку денного засідань та не були розглянуті у першому читанні, їх не було перереєстровано і в наступному скликанні ВРУ.

Відтак наразі **не існує** навіть зареєстрованого проекту базового закону, який би регламентував організацію та проведення мирних зібрань громадян. Відсутність такого закону призводить до заповнення правового вакууму неякісними підзаконними актами місцевих органів влади, до необґрунтованих заборон мирних зібрань адміністративними судами, притягнення до адміністративної відповідальності учасників зібрань, різноманітних порушень прав людини органами внутрішніх справ, встановлення різного роду обмежень на мирні зібрання з боку органів місцевої влади та неправомірного застосування положень Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306 "Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР".

Варто зазначити, що забезпечення дотримання свободи мирних зібрань, притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у незаконних зупиненнях протестних акцій та побитті учасників таких акцій, були одними з головних вимог Революції гідності листопаді 2013 року – лютому 2014 року.

Парламентська Асамблея Ради Європи у п. 7.5.2 Резолюції 1755 (2010) 1 «Функціонування демократичних інститутів в Україні» просить Верховну Раду України прийняти закон про мирні зібрання. Беручи до уваги структурний характер проблем, розкритих у справі «Веренцов проти України» (Заява №20372/11), Суд підкреслює, що терміново повинні бути здійснені конкретні реформи в законодавстві України та адміністративній практиці з метою приведення законодавства та практики у відповідність із висновками Суду.

Комітет Міністрів Ради Європи запропонував Україні відзвітуватись про стан виконання рішення у справі Веренцова, вказавши на двадцятирічну законодавчу прогалину в сфері свободи мирних зібрань, і запропонував Україні терміново визначити вимоги до організації та проведення мирних демонстрацій, так само як і підстави для їх обмеження, та закріпити їх відповідними законодавчими актами. Комітет Міністрів Ради Європи запросив від Уряду України план дій щодо виправлення вказаних недоліків та графік виконання цього плану.

⁵⁶ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

Рада з прав людини ООН включила до пунктів 97 і 123 Доповіді Робочої групи з універсального періодичного огляду рекомендацію, надану США Україні щодо «Ухвалення закону про свободу зборів відповідно до застосовних стандартів відповідно до статті 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права⁵⁷».

Комітет з прав людини ООН висловив стурбованість у зв'язку з відсутністю в Україні внутрішньої правової бази, що регулює мирні зібрання, і застосуванням національними судами застарілих правил, які не відповідають міжнародним стандартам і серйозно обмежують право на свободу зібрань. Комітет також стурбований повідомленнями про те, що кількість судових рішень про заборону мирних зібрань на користь місцевої влади може бути вище, ніж 90 відсотків. Україні слід прийняти закон, що регулює свободу зборів, відповідно до суворих вимог статті 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Стаття 19 Конституції України зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Частина перша статті 92 Конституції України встановлює, що винятково законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод. Стаття 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає можливість органам місцевого самоврядування, до яких відносяться і виконкоми відповідних рад, ухвалювати рішення щодо зібрань. Але такі рішення можуть стосуватися лише дій комунальних служб та інших підрозділів органів місцевого самоврядування, необхідних для проведення мирних зібрань, а також установлення обмежень у порядку статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України.

Відтак рішення органів місцевого самоврядування, які встановлюють нові обов'язки, що не передбачені чинним законодавством України, не відповідають частині першій статті 92 Конституції України і не підлягають застосуванню.

Секретаріатом Уповноваженого з прав людини були надіслані відповідні запити до органів місцевого самоврядування з пропозицією скасувати акти міської (селищної) ради, якими на місцевому рівні затверджено положення, що регулює порядок організації та проведення мирних зібрань.

Суд стверджує, що Указ 1988 року суперечить Конституції, оскільки ним передбачається порядок отримання дозволу на проведення демонстрації, і що Указ стосувався проведення таких заходів у неіснуючій країні (СРСР), регулював відносини між громадянами СРСР та виконавчими комітетами Рад народних депутатів, а також розглядав демонстрації на основі їхньої сумісності з Конституцією СРСР, конституціями союзних та автономних республік як з неіснуючими конституціями неіснуючих суб'єктів.

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.

Згідно з даними Державної судової адміністрації України, отриманих ГО "Інститут Республіка", за період з 1 січня до 1 грудня 2013 року адміністративними

⁵⁷ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: ООН; Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

судами в першій інстанції розглянуто 253 справи про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, з них задоволено повністю або частково 207, що становить 81,8%⁵⁸.

У 2014 році, згідно з даними Єдиного реєстру досудових досліджень, адміністративними судами в першій інстанції розглянуто 113 справ про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, з них задоволено повністю або частково 90, що становить 79,7%. Експерти ГО "Центр політико-правових реформ" звертають увагу на суттєві зміни у забороні мирних зібрань, які спостерігаються після падіння режиму Януковича. Так, якщо за перші 2 місяці 2014 року суди заборонили 32 мирні зібрання з 36 (89%), то за наступні десять місяців – 56 з 77 (73%).

Значна частина позовів про обмеження свободи зібрань та судових заборон свободи зібрань у 2014 році, як і у 2013 році, припадає на Харківську область: 25 (22,5%) позовів, всі задоволені. Стрімко порівняно з 2013 роком зросла кількість позовів про обмеження та заборон мітингів і демонстрацій в Одеській області: 23 (20,7%) позови, 21 (91,3%) з яких задоволені⁵⁹.

У звіті Європейського комітету з попередження тортур (ЄКПТ) за лютий 2014 року зазначалося, що найбільше занепокоєння у комітеті викликає те, що у більшості співробітників спецназу "Беркут" і службовців внутрішніх військ не було ідентифікаційних номерів на шоломах. У Кодексі поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку (Генеральна асамблея ООН, 17.12.1979), Декларації про поліцію (Парламентська Асамблея Ради Європи, 1979 року), Європейському кодексі поліцейської етики (Комітет Міністрів Ради Європи, 19.09.2001) відображено низку міжнародних зобов'язань, що стосуються дотримання прав людини та основоположних свобод у діяльності органів забезпечення правопорядку, які Україна добровільно взяла на себе.

У цих документах проголошуються основні принципи роботи органів забезпечення правопорядку, серед яких: працівники органів забезпечення правопорядку мають бути легко впізнавані, за їхнім зовнішнім виглядом має бути зрозуміла їх належність та професійний статус; на всіх рівнях організації органів забезпечення правопорядку мають діяти ефективні засоби боротьби з корупцією та зловживаннями з боку їх працівників; кожен працівник органів забезпечення правопорядку має нести персональну відповідальність за свої дії чи бездіяльність, віддані накази; органи державної влади мають забезпечити ефективні процедури оскарження дій конкретного працівника органу забезпечення правопорядку.

Висновки: 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.

Відповідно до вимог ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 25 Закону «Про місцеві державні адміністрації» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та місцевих державних адміністрацій належить вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку при їх проведенні.

⁵⁸ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 520.

⁵⁹ Там же.

З метою забезпечення цього обов'язку органів влади організатори мирного зібрання подають повідомлення про його проведення саме цим органам. Тому органи влади не можуть перекладати ці організаційні обов'язки (забезпечення порядку, санітарного благополуччя, прибирання території тощо) на організаторів мирного зібрання.

Особи, винні у блокуванні транспортних комунікацій, яке порушило нормальну роботу транспорту або створювало небезпеку для життя людей, а також захопленні вокзалу, аеродрому, порту, станції або іншого транспортного підприємства несуть кримінальну відповідальність відповідно до статті 279 Кримінального кодексу.

2.8. Дотримання і реалізація прав людей старшого віку

В статті 420 Угоди міститься вимога протистояти демографічним змінам та подолати дискримінацію в усіх її формах та проявах. Ці завдання зокрема, мають забезпечити реалізацію політики сприяння активному довголіттю (політики САД) людей старшого віку. Яке правове підґрунтя має сьогодні ця політика в Україні?

Конституція України: згідно ст. 23, кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості; згідно ст. 24 в Україні не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками віку та іншими ознаками; згідно ст. 36 громадяни України мають право на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; згідно ст. 38 громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами; згідно ст. 43 кожен має право на працю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, а держава створює умови для повного здійснення цього права.

Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» передбачає захист ветеранів війни шляхом створення належних умов для підтримання їхнього здоров'я та активного довголіття (ст. 1).

Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» передбачає (ст. 1), що держава гарантує кожному ветерану праці та громадянину похилого віку належний рівень життя, задоволення різноманітних життєвих потреб, надання різних видів допомоги, зокрема шляхом створення умов для підтримання здоров'я і активного довголіття.

Закон України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист» (ст. 1) встановлює обов'язок держави гарантувати кожному ветерану військової служби та ветерану органів внутрішніх справ створення умов для підтримки та поліпшення здоров'я з метою забезпечення активного довголіття.

Постанова КМУ від 24 червня 2006 № 879 «Про затвердження Стратегії демографічного розвитку України на період до 2015 р.» визначає метою Стратегії поліпшення якісних характеристик рівня життя населення та гармонізацію процесів його відтворення на основі відродження духовності української нації та національних традицій, відновлення сімейних цінностей, забезпечення морального здоров'я сім'ї, виховання свідомого батьківства та запобігання соціальному сирітству.

Постанова КМУ від 06.08.2014 № 385 «Про затвердження державної Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.» орієнтує на розв'язання існуючих

проблем, регіональний розвиток та розвиток країни у цілому шляхом спрямування державної регіональної політики на розвиток людини, активне використання внутрішніх та зовнішніх можливостей регіонів, їх власного потенціалу.

Наказ Міністерства соціальної політики України від 25.08.2011 № 326 «Про впровадження соціально-педагогічної послуги «Університет третього віку» передбачає надання на базі територіальних центрів соціального обслуговування соціально-педагогічної послуги «Університет третього віку» шляхом організації та проведення безкоштовного навчання та освітніх заходів для людей похилого віку.

Наказ Міністерства соціальної політики України від 21.08.2014 № 575: створено Міжвідомчу робочу групу з розробки Національного плану дій з питань старіння в Україні.

Вирішення проблеми зайнятості літніх осіб в Україні більш проблематичне порівняно з розвинутими країнами у зв'язку з архаїчною структурою економіки, переважанням традиційних низькотехнологічних і трудомістких виробництв. Але Регіональна стратегія розвитку України спонукає ринок праці реагувати на наслідки старіння населення.

Наразі **єдиним нормативним актом** міжнародного рівня зі специфічних питань зайнятості літніх працівників в Україні є Рекомендація МОП 1980 р. (№ 162)⁶⁰. У документі наголошено, що проблеми літніх працівників мають вирішуватись шляхом розробки комплексної, збалансованої стратегії повної зайнятості та соціальної політики, сформованої з урахуванням потреб усіх вікових груп населення так, щоб вирішення проблем літніх не погіршувало становища інших членів суспільства. Рекомендація закликає до запобігання дискримінації, забезпечення рівних можливостей і ставлення до літніх працівників (порівняно з іншими працівниками).

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. Хоча в переважній більшості обласних центрів прийняті та діють програми соціального захисту населення, де передбачені заходи, які тією чи іншою мірою, торкаються питань САД людей старшого віку.

В 6 міських програмах (у Вінниці, Дніпропетровську, Луцьку, Сєвєродонецьку, Одесі та Чернівцях) є розділ, присвячений активному довголіттю людей старшого віку.

⁶⁰ Міжнародна організація праці; Рекомендації. Міжнародний документ від 23.06.1980 № 162. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_089.

Конкурси соціального замовлення проводяться в 5 містах – обласних центрах: Луцьку, Львові, Одесі, Черкасах, Чернівцях. Але з них лише в м. Одесі виділена окрема номінація щодо сприяння активному довголіттю людей похилого віку.

Отже, органи місцевого самоврядування **не приділяють належної уваги питанню реалізації права людей старшого віку на активне довголіття**, не використовують потенціал активних людей старшого віку для розвитку громад, не приділяють значення важливості міжпоколінної співпраці, участі людей старшого віку у реалізації соціальних проектів, наданню соціальних послуг, їхній волонтерській діяльності.

Аналіз показав, що державна політика по відношенню до людей старшого віку в Україні найбільш активно реалізується через **«Університети третього віку»**. Ця соціальна послуга відповідно до Наказу Мінсоцполітики від 25.08.2011 № 326⁶¹ активно запроваджувалась в Україні протягом 2012-2014 років.

За даними, отриманими на запити публічної інформації від ОДА усіх областей і міськвиконкомів міст-обласних центрів, в Україні на даний час діє **454** Університети третього віку (УТВ). Кількість осіб, охоплених УТВ – близько 80 тисяч.

На базі УТВ створені понад 1 000 факультетів різного спрямування: освоєння комп'ютерних технологій, іноземних мов, права, здорового способу життя, культурно-мистецького, філософського спрямування, теологічного, прикладного мистецтва, домоводства, садівництва, етики, психології тощо. Також при УТВ створені різноманітні гуртки та студії, клуби дозвілля.

Для матеріального забезпечення УТВ залучаються кошти грантів: реалізуються проекти за підтримки МФ Східної Європи, «Міжнародного фонду «Взаєморозуміння і толерантність (м. Запоріжжя).

У м. Запоріжжі відкрито центри соціальної активності (дозвілля) для людей похилого віку; у Чернівцях УТВ працює спільно з німецьким товариством GIZ, у Львові – спільно з товариством «Родина Кольпінга».

У Миколаєві, Луцьку, Одесі, Чернівцях та на Кіровоградщині налагоджено співпрацю УТВ з вищими навчальними закладами. Робота УТВ проводиться на базі бібліотек міста і області, практикуються індивідуальні заняття (Херсонська область).

У Вінницькій, Волинській, Запорізькій, Кіровоградській, Івано-Франківській, Львівській, Одеській, Чернівецькій, Чернігівській областях активну участь у діяльності УТВ беруть громадські організації. До роботи УТВ залучаються представники медичних закладів, валеологічних центрів, краєзнавчих музеїв, бібліотечних закладів, музичних шкіл, викладачі вишів.

За отриманою від міськвиконкомів інформацією, кошти на фінансування УТВ на 2015 рік в бюджетах органів місцевого самоврядування закладені лише в Кіровоградській області, в містах Одесі та Сєверодонецьку.

Маємо також констатувати, що 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.

⁶¹ На жаль, доступ до електронної версії Наказу № 326 на офіційному веб-сайті Мінсоцполітики заблоковано.

Отже, можна заключити, що на регіональному рівні державна політика сприяння активному довголіттю людей старшого віку реалізується в основному через діяльність УТВ. Але надання цієї послуги потребує державної підтримки, об'єднання зусиль влади і громадськості, популяризації і поширення на більш широке коло пенсіонерів. Поєднання усіх цих факторів зустрічається сьогодні вкрай рідко.

Відсутність ефективної політики підтримки людей похилого віку в Україні підтверджують і результати соціологічних опитувань, 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 відчувають реалізацію державної політики щодо осіб літнього віку в Україні. Також 42,5 % вважають, що держава недостатньо уважна до потреб людей старшого віку, 29 % були впевнені, що держава ігнорує їхні потреби. Слід сподіватись, що зараз, через два роки після цього опитування, відсоток негативних оцінок буде ще більшим.

З іншого боку, громадяни старшого віку визнали низький рівень своєї соціальної адаптованості: лише 26,6% визнають себе суспільно активними, причому 3,4 % є активними членами політичних партій, а 2,7 % – активними членами організацій (спілок) за інтересами. Активними членами релігійних організацій, згідно з результатами опитування, є 6 % осіб старше 60 років⁶².

Рівень зайнятості жінок віком 60–70 років у I півріччі 2015 року склав 12,2% (у відсотках до загальної кількості населення цієї вікової групи), чоловіків – 17,8%. Разом із тим кількість неформально зайнятого населення у цій віковій групі в той же час складала: жінок – 37,5%, чоловіків – 34,9%. Звертає на себе увагу те, що ці показники неформально зайнятих у даній віковій категорії значно перевищують показники неформально зайнятих в усіх інших вікових категоріях економічно активного населення. А це підтверджує наявність у людей старшого віку великого, але недостатньо затребуваного професійного потенціалу.

Висновки: Проведений аналіз стану справ у сфері дотримання і реалізація прав людей старшого віку засвідчив, що на загальнодержавному та й на регіональному рівні в Україні практично відсутня комплексна державна політика щодо сприяння активному довголіттю осіб старшого віку, зокрема, тих, хто не потребує соціальної допомоги, та майже не створено відповідної інфраструктури для задоволення специфічних потреб та інтересів цієї категорії населення.

Маємо також констатувати, що 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.

Отже, можна заключити, що на регіональному рівні державна політика сприяння активному довголіттю людей старшого віку реалізується в основному через діяльність УТВ. Але надання цієї послуги потребує державної підтримки, об'єднання зусиль влади і громадськості, популяризації і поширення на більш широке коло пенсіонерів. Поєднання усіх цих факторів зустрічається сьогодні вкрай рідко.

⁶² Напрями формування громадської підтримки модернізації пенсійної системи України (за матеріалами соціологічних досліджень). Аналітична доповідь / НІСД, 2013. – Київ. – С. 11.

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.

2.9. 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**. Такий 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».

Моніторинг мав на **меті** оцінити ефективність діяльності ТГЛ КМУ та ЦОВВ, виявити «вузькі місця», що ускладнюють громадянам доступ до цих «гарячих ліній» і зменшують ефективність реагування органів влади на телефонні звернення громадян та запропонувати шляхи удосконалення роботи «гарячих ліній».

В ході моніторингу зроблено аналіз нормативної бази роботи Урядової телефонної «гарячої лінії» (УТГЛ) і ТГЛ ЦОВВ, оцінено достовірність інформування громадськості про номери телефонів цих «гарячих ліній», за допомогою контрольних телефонних звернень перевірена якість роботи найбільш затребуваних ТГЛ, а також оцінена оперативність і адекватність реагування органів влади на звернення, що надходять через ТГЛ та Інтернет.

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»;
- 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.

При усіх сильних сторонах ухваленого Постановою КМУ від 12.08.2009 № 898 Порядку взаємодії органів виконавчої влади та УКЦ у процесі вирішення ними питань, що порушуються у зверненнях на Урядову ТГЛ, встановлено, що окремі положення цього Порядку *не дотримуються* учасниками процесу, є певні прогалини, через що виникають періодичні збої у системі взаємодії.

Проведений аналіз засвідчив, що в Україні питання, пов'язані із роботою ТГЛ КМУ та ЦОВВ, **на рівні законів не регламентуються**, хоча такі «гарячі лінії» слід розглядати як один із інструментів реалізації конституційного права людей на звернення. Основна регламентація діяльності роботи ТГЛ здійснюється поки що на рівні урядових підзаконних нормативно-правових актів, що є недостатнім і потребує урегулювання на законодавчому рівні.

Встановлено, що «гарячі лінії» УКЦ по багатьох параметрах є *прикладом належної організації* роботи цієї форми комунікацій з громадськістю: інформація про них в різних джерелах є ідентичною – як на сайтах КМУ, УКЦ, ЦОВВ, так і місцевих органів виконавчої влади. Значно більш заплутаною є система телефонних «гарячих ліній» ЦОВВ та інформація про них в різних джерелах.

Має місце *розбіжність інформації* щодо ТГЛ, яка поширюється через сайти УКЦ та сайти ЦОВВ: різні назви телефонних «гарячих ліній», різні номери ТГЛ, відсутність на сайтах багатьох ЦОВВ інформації про графік роботи їх «гарячих ліній» тощо.

Нерідко на сайтах УКЦ та окремих ЦОВВ представлена не вичерпна інформація про режим роботи ТГЛ, розрізняються терміни, протягом яких вони працюють: адже деякі «гарячі лінії» працюють цілодобово, в той час як інші доступні тільки одну годину на тиждень. На сайті УКЦ та окремих ЦОВВ часто наводиться застаріла інформація, яка *оновлюється нерегулярно*.

Визначено, що рівень інформування громадян про роботу Урядової ТГЛ та телефонних «гарячих ліній» ЦОВВ через їх офіційні сайти, сайти обласних державних адміністрацій, Київської міської державної адміністрації, сайт Державної установи «Урядовий контактний центр», а також через газету «Урядовий кур'єр» є *недостатнім*.

За результатами проведення контрольних звернень на обрані телефонні «гарячі лінії» із різних міст України з'ясовані найбільш характерні *недоліки роботи* цих «гарячих ліній». Зокрема, це: неможливість додзвонитися по «гарячих лініях» до окремих ЦОВВ; автовідповідач або оператор не повідомляють, на яку саме телефонну «гарячу лінію» зателефонувала особа; не завжди оператор вітає особу, яка звертається по телефону, не завжди прощається, завершуючи розмову; переважна більшість операторів ніяк не представляється особам, що телефонують; є випадки, коли оператор, не дослухавши суті проблеми, похапцем перериває розмову; оператори неохоче реєструють телефонні звернення громадян.

Неналежний стан реагування офіційних осіб та органів влади на звернення, які надходять через телефонні «гарячі лінії», свідчить, що система роботи із телефонними зверненнями через «гарячі лінії» досі *не налагоджена* і потребує прискіпливої уваги з боку органів державної влади і громадськості.

Як свідчить аналіз, регулярне поширення інформації про роботу УКЦ та Урядової телефонної «гарячої лінії» вдалося досягти завдяки започаткуванню системної роботи УКЦ із Національною телекомпанією України, Національною радіокомпанією України та Українським національним інформаційним агентством «Укрінформ», які регулярно виготовляють аудіо- та відеоматеріали або ж поширюють аналітичні та статистичні матеріали, надані УКЦ.

Моніторинг сайтів обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації показав, що рівень інформування населення про роботу ТГЛ КМУ та телефонних «гарячих ліній» окремих ЦОВВ на сайтах вищевказаних місцевих державних адміністрацій залишається *незадовільним*.

Так, хоча більшість ОДА розмістили банер Урядової ТГЛ на стартових сторінках своїх офіційних сайтів, його не вдалось знайти на сайтах Донецької⁶³, Житомирської⁶⁴,

⁶³ Див.: <http://www.donoda.gov.ua/>

⁶⁴ Див.: <http://oda.zt.gov.ua/>

Херсонської⁶⁵ обласних адміністрацій та Київської міської адміністрації⁶⁶. Змістовна інформація про результати роботи зі зверненнями Урядової «гарячої лінії» достатньо повно представлена лише на сайтах Дніпропетровської⁶⁷ та Полтавської ОДА⁶⁸: тут наведена статистика звернень, перелік проблемних питань, з яких жителі області найчастіше звертались на Урядову ТГЛ. На сайті Харківської ОДА⁶⁹ у довідці про роботу зі зверненнями вказана кількість запитів, які надійшли через Урядову ТГЛ від жителів області. Офіційні сайти інших ОДА про роботу Урядової ТГЛ *не інформують*.

Інформація же про телефони «гарячих ліній» ЦОВВ на сайтах ОДА майже відсутня. На окремих сайтах ОДА номери телефонів «гарячих ліній» наводяться в інформаційних розділах або повідомленнях для ВПО, зокрема, в таких розділах містяться номери Пенсійного фонду України, Державної служби з надзвичайних справ України. На сайтах ОДА, наближених до зони конфлікту (Дніпропетровська, Харківська, Донецька), розміщені телефони «гарячих ліній» силових відомств.

На сайтах облдержадміністрацій неможливо знайти інформацію про роботу телефонних «гарячих ліній» ЦОВВ, не всі ОДА вказують навіть номери ТГЛ ЦОВВ. Не на всіх наявні номер Урядової «гарячої лінії» та дані про її роботу.

Таким чином, можна стверджувати, що рівень інформування зацікавлених суб'єктів про роботу Урядової телефонної «гарячої лінії» і ТГЛ ЦОВВ на офіційних сайтах обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації залишається *недостатнім*. Особливо це стосується питань функціонування ТГЛ ЦОВВ.

У той же час, газета «Урядовий кур'єр» та її сайт приділяють висвітленню роботи телефонних «гарячих ліній» ЦОВВ значну увагу і підходять до цього питання системно.

Згідно із розпорядженням КМУ від 11.06.2014 № 588-р, яким визначено завдання Урядової «гарячої лінії» у здійсненні заходів, пов'язаних із соціальним забезпеченням переселенців з Криму і Донбасу, Центр посилив роботу щодо оперативної обробки звернень з цієї тематики та моніторингу їх розгляду органами виконавчої влади. З цього питання велося інформування заявників безпосередньо фахівцями Центру, а також через його веб-сайт, де розміщувались контактні дані відповідних органів влади, їх «гарячих ліній», інформація про роботу координаційних штабів з питань, пов'язаних з вирішенням проблем переселенців.

Результатом цієї роботи стало надання консультацій, роз'яснень, довідкової інформації та надання психологічної підтримки понад 77 тис. громадян, які переміщалися з тимчасово окупованої території та зони проведення АТО або повернулися у звільнені райони.

Для практичної перевірки роботи відібраних телефонних «гарячих ліній» на кожну з них у часи їх роботи було здійснено по 15 звернень – загалом 450. На жаль, членам моніторингової групи жодного разу не вдалося додзвонитися на телефонні

⁶⁵ Див.: <http://www.khoda.gov.ua/ru>.

⁶⁶ Див.: <https://kievcity.gov.ua/>

⁶⁷ Див.: http://www.adm.dp.ua/_c2256ea9004fd704.nsf/fb63524a5d83c4dec2256fdc005c9398/551178d515032135c2257de70054bf27.

⁶⁸ Інформацію про звернення до Урядової «гарячої лінії» можна знайти в розділі «обласний контактний центр» <http://www.adm-pl.gov.ua/page/oblasniy-kontaktniy-centr>.

⁶⁹ Див.: <http://kharkivoda.gov.ua/uk/document/view/id/15931>.

«гарячі лінії» трьох ЦОВВ: Державної санітарно-епідеміологічної служби України, Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті та Міністерства соціальної політики України.

На інші 27 ТГЛ членам моніторингової групи у 274 випадках вдалося хоча б раз додзвонитися та поспілкуватися з їх операторами, що складає 55% від загальної кількості у 450 спроб додзвонитись на обрані телефонні «гарячі лінії». Це помітно більше результату попереднього моніторингу, проведеного у 2012-2013 роках, коли з 450 спроб вдалось додзвонитись лише у 196 випадках (44 %) ⁷⁰.

Аналіз вирішених за результатами звернень на телефонні «гарячі лінії» проблем показав, що із усієї кількості звернень, прийнятих на «гарячі лінії» (274), було за ствердженням заявників, вирішено повністю — 52 (19 %), частково — 69 (25 %) і взагалі не вирішено — у 153 випадках (56 %).

Найбільш актуальними питаннями у зверненнях, розглянутих ЦОВВ в 2014 році, були: соціальний захист населення — 21,5% від загальної кількості звернень, комунальне господарство — 13,7%, пенсійне забезпечення — 11,5%, діяльність посадових і службових осіб, боротьба з корупцією — 7,2%, оплата праці — 5,6%.

На основі аналізу кількості телефонних звернень, що надходять на ТГЛ, моніторинговою групою було відібрано 30 ЦОВВ, «гарячі лінії» яких було піддано ретельній оцінці по показниках, які висвітлювали нормативне та організаційне забезпечення роботи ТГЛ, їхню інформаційну відкритість, доступність та якість роботи, на основі чого було проведено рейтингування цих ТГЛ.

Лідерами рейтингу за загальною сумою балів стали: Урядова «гаряча лінія», Державна фіскальна служба України та Міністерство охорони здоров'я України.

Висновки:

В Україні питання, пов'язані із функціонуванням телефонних «гарячих ліній» 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.

Важливо, що УКЦ, який є базовим елементом системи, здійснює координацію діяльності суб'єктів усієї системи, забезпечує інформування громадськості про її функціонування. Але цей порядок потребує удосконалення і приведення у відповідність із чинним законодавством.

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.

⁷⁰ Див.: Чи не охололи телефони «гарячих ліній» органів виконавчої влади? Аналітичний звіт за результатами громадського моніторингу якості роботи телефонних «гарячих ліній» центральних органів виконавчої влади в Україні / А.С. Крупник, В.В. Кіщенко, А.С. Трепалюк. — Одеса: ПП «Євродрук», 2013. — 98 с. — <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2013/08/Zvit-Hotlines-2013.pdf>.

«Гаряча лінія», яку адмініструє УКЦ, продовжує залишатись, як і два роки тому, під час першого моніторингу, найбільш організованою ланкою системи телефонних «гарячих ліній», а інформація про неї є ідентичною у різних джерелах: на сайтах КМУ, УКЦ, ЦОВВ та місцевих органів виконавчої влади.

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. В інших випадках має місце розбіжність інформації щодо номерів ТГЛ. На сайтах багатьох ЦОВВ відсутня інформація про графік роботи їх телефонних «гарячих ліній».

На сайті УКЦ та окремих ЦОВВ часто міститься застаріла інформація, яка оновлюється із запізненням і нерегулярно. На сайтах окремих ЦОВВ представлена не вичерпна інформація про режим роботи телефонних «гарячих ліній». Крім того, слід звернути увагу на різні терміни, протягом яких вони працюють. Так, деякі «гарячі лінії» працюють цілодобово, в той час як інші доступні тільки одну годину на тиждень.

Для дзвінків на переважну більшість ТГЛ необхідно використовувати міжміський телефонний зв'язок. Враховуючи, що особам, які звертаються на такі телефони, необхідно платити за дзвінки по тарифах міжміського зв'язку, ця обставина обмежує можливість прямого звернення на телефонні «гарячі лінії» більшості ЦОВВ.

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. Немає автоматизованого інформування особи, що телефонує, якою вона є в черзі на з'єднання із оператором. Реєстрація звернень оператором «гарячої лінії» відбувається лише зрідка.

Неналежним виявився і стан інформування громадян про результати розгляду їх звернень на телефонні «гарячі лінії».

2.10. Дотримання і реалізація прав людей як споживачів товарів, робіт, послуг

Захист прав споживачів – це гарантований законом контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт з боку держави та громадсько-суспільний рух на його підтримку. Захист прав споживачів є складовою захисту прав людини.

Консюмеризм (від англ. *consumer* – споживач) – всесвітній рух громадськості і державних органів на захист прав споживачів у їхніх відносинах із виробниками та постачальниками товарів, робіт, послуг, забезпечення якості споживчих товарів і чесної реклами.

У державах із розвиненою економікою споживач здійснює керівну функцію на споживчому ринку. А це можливо лише за активної життєвої позиції кожного громадянина країни та її підтримки з боку держави.

Пріоритети політики консюмеризму полягають у задоволенні основних потреб людей, зокрема, у справедливому розподілі природних ресурсів, доступі громадськості до інформації та участі у процесі ухвалення рішень, зменшення цін на продукцію до прийнятного рівня, формування соціально-відповідального бізнесу, вироблення стратегії енергозбереження тощо.

Всесвітній день прав споживача відмічається з 15 березня 1962 року, коли Президент США Джон Кеннеді, ухваливши "Біль про права споживачів", вперше офіційно окреслив права людини як споживача. У цьому документі визначено чотири права: на безпеку товарів та послуг, на інформацію, на вибір та право бути вислуханим у суді, якщо першими трьома правами нехтують.

Рух споживачів набув всесвітнього поширення. Активну позицію в обстоюванні інтересів і прав споживачів займають створений у 1960 році **Консюмерський Інтернаціонал**, що об'єднує нині майже 270 організацій зі 110 країн світу, Європейське бюро спілок споживачів (1962) інші впливові міжнародні організації. Гарантом захисту споживачів є Організація Об'єднаних Націй.

На міжнародному рівні ці права вперше було задекларовано в "Хартії захисту споживачів", яку було затверджено 25-ю сесією Консультативної Асамблеї Євросоюзу в 1973 р. (рез. № 543). Основним міжнародним правовим документом у цій галузі є Керівні принципи для захисту інтересів споживачів, схвалені Генеральною Асамблеєю ООН 9 квітня 1985 р. (рез. № 39/248). Цим міжнародним документом як стандартом затверджено права споживачів на безпечні засоби існування, захист економічних інтересів, відшкодування шкоди, інформацію та навчання, представництво тощо.

Три згадані документи: "Біль про права споживачів" (1962), "Хартія захисту споживачів" (1973) та "Керівні принципи для захисту інтересів споживачів" (1985) лягли в основу **адміністративно-правового механізму захисту споживачів** у світі.

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

Судовий порядок захисту цивільних прав, у тому числі прав споживачів, встановлює ст. 16 Цивільного кодексу України. Частина 3 ст. 8 Конституції України надає право звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. Однак **в Україні немає жодного нормативного акту, в якому б містився вичерпний перелік порушень з боку суб'єктів господарювання щодо законодавства про захист прав споживачів.**

Вимагають захисту права споживачів й у сфері замовлення, виготовлення і поширення реклами. Одним із найважливіших обвинувачень на адресу реклами є те, що вона намагається ввести споживачів в оману. Найпоширенішими і такими, що спричиняють шкоду споживачеві, є **недостовірна реклама**, порівняльна реклама, а також реклама, що надсилають без згоди одержувача.

З інформацією і рекламою тісно пов'язані порушення прав споживачів шляхом включення в договори зі споживачами несправедливих умов. Несправедливі умови договорів, недостовірна реклама найчастіше є проявом недобросовісної конкуренції.

Перший "Союз споживачів" в Україні було засновано в 2000 році на Дніпропетровщині. З часом, у 2003 році, було створено Всеукраїнську громадську організацію *"Союз споживачів України"*, який об'єднує сьогодні осередки в усіх регіонах України та налічує у своїх лавах десятки тисяч членів. Метою "Союзу споживачів України" є реалізація положень та дотримання основних принципів, про які йдеться у правових документах, що визнають права та інтереси споживачів невід'ємною **складовою загальноновизнаних прав людини.**

Як зазначається у схваленій урядом в 2013 році Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів⁷¹, **причинами проблем** у цій сфері є:

- невиконання вимог законодавства у сфері захисту прав споживачів та низький рівень відповідальності суб'єктів господарювання за їх порушення;
- неефективний контроль за надходженням на ринок продукції неналежної якості, зокрема такої, що становить небезпеку для життя та здоров'я споживачів;
- низький рівень інформаційної підтримки споживачів у реалізації їх прав;
- відсутність ефективного механізму розгляду скарг у сфері захисту прав споживачів;
- відсутність фінансової підтримки державою громадських організацій споживачів.

В Україні законодавчо-правова база консюмеризму нині налічує понад 40 законів та підзаконних нормативних актів. Зокрема, права споживачів захищає Конституція України. Важливим чинником розвитку правової системи України є участь України в конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для всіх країн стандарти.

Порівняння українського законодавства у сфері забезпечення прав споживачів з міжнародно-правовими актами та документами, зокрема, Хартією захисту споживачів (1973 р.), Єдиним європейським актом (1986 р.), Маастрихтським договором (1992 р.) та деякими чинними Директивами ЄС дає підставу зробити висновок, що основні норми споживчого права України значною мірою узгоджені з цими стандартами.

Основний закон, який діє в Україні у цій сфері Закон України «Про захист прав споживачів»⁷², який регулює відносини між споживачами товарів, робіт і послуг та виробниками й продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг різних форм власності, визначає права споживачів, а також механізм їх захисту та основи реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів.

Закон передбачає, що держава забезпечує споживачам захист їхніх прав (ст. 5) та підтримує діяльність об'єднань споживачів (ст. 24), які мають право одержувати від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своєї мети і завдань; вносити їм пропозиції щодо розроблення нормативних документів, які встановлюють вимоги до якості продукції; представляти і захищати інтереси споживачів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; вносити цим органам пропозиції щодо підвищення якості продукції та з інших питань захисту прав споживачів (ст. 25).

Але, за даними аналізу українських правознавців, поза увагою вітчизняного законодавця залишились деякі суттєві елементи законодавства ЄС з питань захисту прав споживачів. Зокрема, вітчизняне формулювання поняття «споживач» є вужчим аніж у законодавстві ЄС. Погіршені порівняно з нормами ЄС вимоги стосовно питань про укладення споживачем договорів поза торговельними та офісними приміщеннями, при укладенні договору на відстані, не введено поняття дефектної продукції, не відтворено норми ЄС про необхідність викладення попередньої інформації у

⁷¹ Про схвалення Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів: розпорядження КМУ від 05.06.2013 № 777-р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/777-2013-%D1%80>.

⁷² Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.

зрозумілій та доступній для споживача формі, звужено коло суб'єктів відповідальності за неякісну продукцію (адже, за нормами ЄС, поняття «виробник» включає і його представника, і переробника продукції, й імпортера, й дистриб'ютора). До того ж у законодавстві ЄС застосовується поняття «продукт» у широкому розумінні (продукція, послуги, роботи). Це ж стосується і майнових та немайнових прав.

Залишається проблемним питання захисту прав споживачів **адміністративних послуг**. Закон України «Про адміністративні послуги» визначає адміністративні послуги як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону⁷³.

У публікації Служби державного управління Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) 1987 р. «Управління як надання послуг: громадськість як клієнт» визначено такі компоненти надання послуг як процесу реагування на потреби громадськості: відкритість, залучення клієнтів, задоволення потреб клієнтів, доступність і зручність, своєчасність, обсяг. На адміністративні послуги має розповсюджуватись законодавство про захист прав споживачів⁷⁴.

У деяких європейських країнах розроблено спеціальні документи, які містять конкретні найбільш помітні положення з надання таких послуг. Це Хартія прав споживачів державних послуг (Бельгія, 1992 р.), Хартія прав громадян (Велика Британія, 1992 р.), Хартія дотримання якості при наданні державних послуг (Португалія, 1993 р.), Хартія державних послуг (Франція, 1992 р.).

На жаль, в Україні адміністративні послуги поки що не підпадають під дію Закону «Про захист прав споживачів». Тож, прямий механізм захисту прав споживачів саме цих послуг відсутній.

Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»⁷⁵ захист прав споживачів у сфері фінансів покладено на Національний банк України та Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Захист прав споживачів з боку Національного банку України у сфері банківської діяльності впливає зі змісту ст. 67 Закону України «Про банки і банківську діяльність»⁷⁶. Крім того, постановою КМУ від 10.09.2014 № 442 створено Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

31.07.2014 ВРУ за поданням КМУ прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік», ст. 31 якого встановлює, що перевірки суб'єктів господарювання контролюючими органами повинні здійснюватись до кінця 2014 року виключно з дозволу КМУ, або за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки.

⁷³ Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

⁷⁴ Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Пер. з фр. – К.: Основи, 1996. – 420 с.

⁷⁵ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.

⁷⁶ Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.

На думку громадських експертів, таку норму доцільно було застосувати лише щодо перевірок, які проводилися би за ініціативою державних органів, і необхідно зробити виключення для перевірок, які проводилися би за скаргами громадян про порушені їх права.

Крім того, ВРУ за черговим поданням КМУ приймає 28.12.2014 Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», відповідно до п. 3 прикінцевих положень якого у 2015 та 2016 роках перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб — підприємців з обсягом доходу до 20 мільйонів гривень за попередній календарний рік контролюючими органами знову будуть здійснюватись виключно з дозволу КМУ або за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки. Отже, до 2017 року права споживачів фактично ігноруються.

В новому Законі України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору" споживачів послуг позбавлено гарантованого права на безоплатний захист в суді своїх прав. У той же час Законом України «Про захист прав споживачів», стаття 22 передбачена можливість безоплатного для позивача судового захисту прав споживачів. Отже, слід повернути це право громадянам, ухваливши відповідні зміни в Законі України «Про судовий збір».

Висновки: 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 безпечність та якість харчових продуктів", "Про житлово-комунальні послуги", Кодекс України про адміністративні правопорушення потребують подальшого удосконалення у цій сфері.

2.11. 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**.

Механізми представницької демократії базуються на виборчому законодавстві, яке сьогодні представлено трьома законами України: «Про вибори Президента України»⁷⁷, «Про вибори народних депутатів України»⁷⁸ та «Про місцеві вибори»⁷⁹.

⁷⁷ Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV (зі змінами). – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.

Ці закони протягом останнього часу зазнали істотних змін. Так, у Закон «Про вибори Президента України» за період з лютого 2014 по липень 2015 років зміни вносились 10 разів. Вони стосувались скорочення тривалості виборчої кампанії, заборони відеофіксації волевиявлення, розширення переліку документів, що засвідчують особу, виключення можливості висування кандидатів від політичних блоків, зобов'язання усіх державних органів працювати і в вихідні під час виборів, більш жорсткі вимоги до формування та організації роботи виборчих комісій та ін.

До Закону «Про вибори народних депутатів України» зміни за той же період вносились чотири рази і стосувались використання під час виборчої кампанії ресурсів Суспільного телебачення та Суспільного радіо Національної суспільної телерадіокомпанії України, що створюється, розведення у часі виборів народних депутатів із виборами Президента та місцевими виборами, скорочення термінів виборчої кампанії тощо.

Закон «Про місцеві вибори», прийнятий у червні 2015 року, істотно змінив «правила гри» у цій сфері. Так, обрання депутатів місцевих рад здійснюється за пропорційною виборчою системою з преференціями; міських голів міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч – за мажоритарною системою абсолютної більшості; скорочується склад місцевих рад; передбачено можливість утворення на місцевому рівні виборчих блоків місцевих організацій політичних партій; голос виборця вважається одночасно голосом за місцеву організацію партії (блок) та за кандидата, висунутого нею (ним) у цьому територіальному окрузі; підвищено прохідний виборчий бар'єр з 3 до 5 % голосів виборців, поданих за виборчі списки місцевих організацій партій. Також Закон містить удосконалені положення щодо прозорості фінансування виборчих кампаній, більш чітку систему взаємодії виборчих комісій при підготовці виборів, встановленні підсумків та результатів голосування.

Але цей закон, як показує практика місцевих виборів – 2015, має чимало недоліків. Зокрема, новий закон фактично вводить у дію так звану гібридну систему замість раніше обіцяної політиками пропорційної. Нова система є доволі складною, тому не дивно, що не всі учасники виборчого процесу змогли досягнути її повною мірою. Хоча процедурна частина закону є майже копією відповідної частини старого. Однак його головний недолік – це відсутність обіцяних відкритих списків кандидатів. Адже, кожна партія може висунути лише одного кандидата, а не кількох, як це передбачає система відкритих списків.

Також певні положення закону суперечать Конституції, яка зокрема, гарантує, що обрані депутати представлятимуть у місцевих радах спільні інтереси громад. Однак згідно з новим законом, виникає ситуація, що певні регіони взагалі не представлені у раді (якщо партія кандидата не долає прохідний бар'єр). Тобто, виборці не мають представників своїх інтересів в органах влади.

Окрім відсутності обіцяних нововведень та складності розуміння нової системи, одним із основних недоліків нового закону є те, що він суттєво ускладнює умови для молодих і малих політичних сил, відповідно спрощуючи умови для великих партій.

⁷⁸ Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

⁷⁹ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

Цьому сприяє вищезазначена норма про те, що кандидат не проходить до ради навіть у випадку виграшу, якщо його партія не набирає певний відсоток загалом по регіону. У фінальному варіанті закону відсутня норма про блоки, яка, незважаючи на недосконалість, все ж надавала невеликим політсилам більше можливостей для боротьби. Новий закон підвищив прохідний бар'єр з 3 до 5%, наслідки чого зрозумілі й без коментарів. Крім того, самовисування можливе лише в одномандатних округах. В інших випадках кандидат змушений іти на вибори під прапорами конкретної партії.

Тож певні положення призводять до ситуації, що новий закон цілком сміливо можна назвати недемократичним, адже він створює нерівні умови боротьби, покращуючи їх для великих партій. Такий закон, на думку, експертів, навряд чи сприятиме оновленню української влади.

Що стосується законодавчого забезпечення в Україні **демократії участі**, то тут ситуація майже критична. Маємо констатувати, що на даний момент, попри декларації очільників щодо обов'язковості громадської участі у підготовці і прийнятті управлінських рішень, ця найважливіша умова європейської приналежності країни **не виконана**.

Адже до цього часу в Україні не прийнято законів «Про місцевий референдум», «Про мирні зібрання», «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад за місцем проживання», не оновлено закон «Про органи самоорганізації населення». А нормативні умови громадських слухань, місцевих ініціатив, звітності посадових осіб органів публічної влади та інших механізмів громадської участі, які винесені на рівень статутів територіальних громад, також заблоковані. Оскільки менше 20% усіх територіальних громад України ухвалило свої статuti і тому не мають юридичної можливості реалізувати свої права на участь в управлінні. Більшість із ухвалених статутів не відповідають європейським стандартам демократії.

Важливими інструментами участі громадськості, особливо на місцевому рівні, є статuti територіальних громад, ухвалені міськими, сільськими та селищними радами. Оскільки на офіційних сайтах Мінюсту та головних обласних управлінь юстиції інформація про кількість зареєстрованих статутів територіальних громад відсутня (що, зокрема, суперечить нормам Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад⁸⁰) ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» направила письмові запити на отримання публічної інформації в усі обласні управління із проханням надати інформацію про перелік зареєстрованих статутів територіальних громад в області станом на 15.06.2015, а також тих статутів, що на той момент проходили реєстрацію.

Відповіді на ці запити по суті **були отримані від 10 з 24** головних обласних управлінь юстиції. Зокрема, необхідну інформацію надали: Волинське, Донецьке, Житомирське, Запорізьке, Луганське, Львівське, Миколаївське, Полтавське, Харківське та Хмельницьке головні обласні управління юстиції.

Будь-якої відповіді Асоціація **не отримала** від 10 головних обласних управлінь юстиції, зокрема: від Дніпропетровської, Івано-франківської, Київської, Кіровоградської, Одеської, Рівненської, Сумської, Херсонської, Чернівецької, Чернігівської областей.

⁸⁰ Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 N 1150. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1150-98-%D0%BF>.

Два головних обласних управлінь юстиції не надали узагальнених даних по своїх областях, а *переадресували* запити на рівень районних управлінь юстиції. Так зробили Вінницьке і Тернопільське головні обласні управління юстиції.

В результаті Асоціації вдалося отримати інформацію лише від 17 з 27 районних управлінь юстиції *Вінницької області*. Від районних управлінь юстиції *Тернопільської області* інформації на запит не поступило.

Закарпатське головне обласне управління юстиції на запит про наявність статутів територіальних громад надіслало перелік територіальних громад, в яких були створені органи самоорганізації населення (?).

Черкаське головне обласне управління юстиції відповіло, що «інформація про зареєстровані статuti «не є публічною інформацією, яка знаходиться у володінні реєстраційної служби Головного управління юстиції» і повідомило про направлення запиту «за належністю», не вказавши, правда, конкретно кому.

Звернення Асоціації до спеціалізованого департаменту реєстрації та систематизації нормативних актів і правоосвітної діяльності Мінюсту про фактичне невиконання згаданими підрозділами Мінюсту вимог законодавства щодо реагування на запити на публічну інформацію результатів не дало. Тобто, орган влади, який є відповідальним за додержання законодавства, сам по суті його порушує.

Актуальним є питання якості чинних **статутів територіальних громад** на предмет можливості практичного використання таких форм місцевої демократії, як громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори, консультації з громадськістю, створення та діяльність органів самоорганізації населення (ОСНів).

Аналіз статутів територіальних громад міст Артемівська, Дніпропетровська, Києва, Луцька, Львова, Миколаєва, Одеси, Рівного, Сєверодонецька та Херсона, де діють регіональні ресурсні центри розвитку самоорганізації та інших форм місцевої демократії, показав:

1) Занадто ускладнена процедура внесення місцевої ініціативи членами територіальної громади. Наприклад, для внесення ініціативи на розгляд Одеської та Рівненської міської ради ініціативній групі необхідно зібрати 5 000 підписів, Львівської – 750, Сєверодонецької – 10 % від загальної кількості виборців, що складає 1 100 осіб.

2) Ускладнено процедури ініціації громадських слухань членами територіальної громади. В Рівному кількість членів ініціативної групи для скликання громадських слухань є завищеною і складає 1 000 городян, в Сєверодонецьку процедура ініціювання громадських слухань членами територіальної громади ускладнена тим, що ініціативна група територіальної громади в кількості 20 осіб має бути обрана на зборах членів громади. Процедура обрання членів ініціативної групи не прописана. Ще одна ускладнююча норма в цьому Статуті – завищена, на думку експертів, кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи (1 000).

3) Члени територіальної громади не внесені в перелік суб'єктів ініціативи проведення громадських слухань та загальних зборів. Наприклад, в Миколаєві ініціаторами скликання загальних зборів можуть бути лише міський голова, виконком Миколаївської міської ради або ОСН. В Статуті територіальної громади міста Рівного зазначено, що у разі ініціювання загальних зборів з питання загальноміського значення ініціювати їх можуть лише посадові особи місцевого самоврядування,

визначені міським головою або Рівненською міською радою, що по суті позбавляє членів територіальної громади можливості ініціювати проведення загальних зборів. Схожа норма міститься і в Статуті територіальної громади міста Сєверодонецька.

4) Нечіткою є процедура і проведення громадських слухань та реалізації місцевих ініціатив. Так, в Статуті Луцької та Дніпропетровської територіальних громад вищезазначені механізми демократії участі не прописані, процедура організації громадських слухань представниками громади викладена формально, є розмитою та нечіткою.

5) В деяких статутах наявні норми, які дозволяють міській раді ігнорувати рішення загальних зборів та громадських слухань. Зокрема, В Положенні про загальні збори громадян у м. Львові, яке є невід'ємною частиною Статуту, в п. 4. розділу III «Розгляд рішень загальних зборів громадян» зазначається: «якщо орган чи посадова особа міської ради не вважають за можливе враховувати рішення загальних зборів, про це має бути подана вмотивована відповідь на ім'я міського голови та голови загальних зборів. Цей пункт, вочевидь, звужує можливість впливу громади на вирішення питань місцевого значення через процедуру загальних зборів. При цьому порушуються норми законодавства, згідно з якими рішення загальних зборів *враховуються* органами місцевого самоврядування в їх діяльності⁸¹, ці органи *зобов'язані* розглянути ці пропозиції. Рішення зборів проводяться в життя головами відповідних рад, їх виконавчими органами, органами самоорганізації населення⁸². Сам процес розгляду передбачає залучення ініціативної групи, яка повинна обґрунтувати позицію учасників загальних зборів. Також не вказаний механізм опротестування відмови ОМС розглядати рішення загальних зборів.

6) При цьому слід позитивно відзначити норму, яка міститься в Статуті територіальної громади м. Миколаєва, згідно з якою ініціювати громадські слухання та місцеві ініціативи можуть громадські об'єднання і некомерційні організації (не менш як 5), а також підприємства, установи й організації усіх форм власності, розташовані на території м. Миколаєва (не менш як 5). За ініціативою членів територіальної громади м. Миколаєва для проведення громадських слухань потрібно зібрати не менше як 500 підписів.

Аналіз місцевих нормативних актів, що діють, зокрема, **на обласному рівні**, – таких як регламенти діяльності обласних рад та обласних державних адміністрації, положення про постійні комісії облради, порядок розроблення регіональних цільових та комплексних програм, моніторингу та звітності про їх виконання, а також стратегій та програм соціально-економічного та культурного розвитку областей, інших регіональних програм, положень про підрозділи ОДА та облради, відповідальні за формування та виконання вказаних програм показав, що ці акти *недостатньо пристосовані* для практичного залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики⁸³.

⁸¹ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 8.

⁸² Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.

⁸³ Аналіз політики органів влади Одеської області по створенню умов для участі громадськості в управлінні. «Біла книга» / А.С. Крупник, В.В. Кіщенко, А.С. Трепалюк. – Одеса: ПП «Євродрук», 2014. – 180 с. – Режим доступу: http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Broshura_analiz_politiki.pdf.

У своїй практичній діяльності вказані органи, підрозділи та посадові особи майже не використовують навіть і ті обмежені можливості залучення громадськості, які містяться у їхній нормативній базі.

Істотною перешкодою, яка, на думку експертів, заважає налагодженню в регіоні конструктивної співпраці влади і громадськості, є, у тому числі, *низький рівень професіоналізму та дієздатності* багатьох ІГС та їхніх лідерів.

Усе це дає підстави стверджувати, що **головною проблемою** у сфері захисту конституційного права громадян на участь в управлінні місцевими справами є недосконалість існуючого на обласному рівні механізму реалізації цього права, який не відповідає ані сучасним державним пріоритетам, ані вимогам активних представників громадськості, ані суспільним очікуванням.

16 липня 2015 року Верховна Рада України своєю Постановою № 622-VIII ухвалила у першому читанні законопроект про внесення **змін до Конституції України** щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а), який було подано до ВРУ Президентом України як невідкладний для позачергового розгляду Верховною Радою.

Українське суспільство дійсно вимагає якісних, глибинних та системних змін у сфері відносин між владою та її першоджерелом – громадою. І пропоновані зміни до Конституції, як зазначено у Пояснювальній записці, мають на меті забезпечити подальший розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави.

Відомо, що Революція Гідності відбулась через неповагу влади до людей, неврахування їхніх потреб та очікувань. Ця Революція сталась, значною мірою, і через відсутність в державі належних механізмів вираження інтересів громадян та донесення їх до влади.

Ратифікувавши Угоду, Україна отримала дороговказ для перетворення у справжню європейську державу. Однією з умов такого перетворення є відповідність Копенгагенським критеріям Європейського Союзу, зокрема, наявність стабільних інститутів, які гарантують демократію, верховенство права та дотримання прав людини. Вирішення саме цих завдань забезпечують механізми демократії участі.

Але до запропонованих змін до Конституції, зокрема, в частині регламентації правового статусу органів самоорганізації населення (далі – ОСНів), є чимало питань.

По-перше, є невідомим коло суб'єктів ініціювання створення ОСНів. Якщо в чинній редакції Конституції та відповідному Законі «По органи самоорганізації населення» це – жителі, що мешкають в межах певної території, то за проектом змін, коло суб'єктів такого ініціювання невідоме. Точніше, ця справа фактично віддається на відкуп органам місцевого самоврядування. І якщо за чинними процедурами дозвільним є лише перелік повноважень, якими місцева рада може наділяти (а може і не наділяти) ОСНи, що створюються, то в даному проекті сама можливість ініціювання жителями свого об'єднання за місцем проживання стає під питанням.

По-друге, у проекті змін взагалі виключене положення про наділення ОСНів власною компетенцією. Як наслідок, ці органи позбавляються можливості отримати від місцевої ради у порядку делегування частини повноважень виконавчих органів ради. А йдеться лише про те, що ОСНи можуть (чи не можуть – на розсуд місцевої влади) отримати від місцевої влади певні фінанси і майно.

По-третє, з принципів створення і діяльності ОСНів виключено ознаку територіальності. Тобто, повертається радянський підхід, коли ОСНи могли створюватись, наприклад, і за виробничою ознакою.

Навіть наведені позиції свідчать, що розробники проекту Змін до Конституції *порушили* проголошені у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» зобов'язання щодо децентралізації влади у сфері місцевого самоврядування і розширення реальних повноважень самих громад та місцевих співтовариств, об'єднаних за місцем проживання.

Очевидно, що запропоновані згаданим законопроектом зміни до Конституції щодо децентралізації влади у частині створення нормативно-правових умов для самоорганізації населення та включення механізмів демократії участі *не відповідають* європейському курсу України, не виправдовують очікування українського суспільства та погіршують статус ОСНів у порівнянні навіть з чинною редакцією Конституції України.

По суті вказані зміни, у разі їхнього прийняття, блокують діяльність більше 15 тисяч ОСНів, що діють сьогодні на усіх рівнях – від будинкових до мікрорайонних та сільських комітетів, гальмують процес подальшого розвитку самоорганізації як найважливішого інструменту об'єднання громад і додатково ресурсу місцевого самоврядування та штовхають активних людей, які шукають можливість захистити свої права, приєднуватись до політичних та інших об'єднань і виходити на акції протесту замість того, щоб вирішувати більшість своїх проблем за місцем свого проживання.

Висновки: 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.

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.

2.12. Дотримання і реалізація прав громадян у процесі реформування місцевого самоврядування

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вже багато років залишається нездійсненою мрією кожної нової влади.

Нинішня реформа, яку розпочато відповідно до схваленої урядом Концепції⁸⁴, є вже *четвертою спробою* за період незалежності України модернізувати систему влади. Попередні спроби робились в 1998-2000, 2004-2006 та 2010-2011 роках.

Реформа, на думку експертів, під час трьох попередніх спроб «не пішла» через *серйозні прорахунки*. Адже не була проведена робота по мотивуванню населення та очільників органів влади нижчого рівня; не була створена оргструктура для розробки і впровадження адміністративної реформи на загальнодержавному та місцевому рівнях; не було проведено комплексного функціонального обстеження органів влади для виявлення неефективних функцій, дублювання, паралелізму; не була розроблена оптимальна схема взаємодії органів влади усіх рівнів, виходячи з балансу децентралізації і централізації повноважень.

Крім того, в Україні з часу прийняття Конституції так і не був ухвалений базовий *закон про адміністративно-територіальний поділ*, який би чітко визначив механізми зміни адміністративно-територіального устрою. Тому досі з цих питань звертаються до чинного поки що в Україні Указу Президії Верховної Ради Української РСР 1981 року «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»⁸⁵.

Згідно із Концепцією та розробленою пізніше КМУ Методикою формування спроможних територіальних громад⁸⁶, реформа адміністративно-територіального устрою в Україні проводиться у два етапи: 1) підготовчий, на якому здійснюється розробка обласними адміністраціями перспективних планів формування територій громад (далі – Перспективних планів), їх схвалення обласними радами та затвердження КМУ; 2) об'єднання громад відповідно до затверджених Перспективних планів.

Розробку та схвалення Перспективних планів було заплановано завершити *до 1 червня 2015 року*, що пояснювалось необхідністю підготовки до місцевих виборів восени 2015 року. В тих областях, де обласні ради встигли схвалити Перспективні плани до цього терміну, громади згідно з постановою Кабінету Міністрів України⁸⁷ можуть отримати кошти на інфраструктурні проекти із Державного фонду регіонального розвитку.

Однак, до 1 червня *тільки в чотирьох із 24 областей України* були схвалені Перспективні плани: рішеннями обласних рад – у Дніпропетровській, Житомирській та Хмельницькій областях, розпорядженням голови військово-цивільної адміністрації – у Донецькій області. Трохи пізніше, 5 червня схвалила перспективний план Херсонська обласна рада, у Луганській області Перспективний план був схвалений розпорядженням голови військово-цивільної адміністрації 10 червня, у Миколаївській області обласна рада схвалила Перспективний план 12 червня.

⁸⁴ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

⁸⁵ Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.

⁸⁶ Див.: <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4365/.pdf>.

⁸⁷ Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку: постанова КМУ від 18 березня 2015 року № 195. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/195-2015-%D0%BF>.

Згідно з цими планами, у Дніпропетровській області заплановано утворити 89 громад замість 348, тобто скоротити їх чисельність *вчетверо*, у Житомирській – 59 замість 631 (в *одинадцять* разів), у Хмельницькій – 54 замість 625 (у *дванадцять* разів), у Херсонській – 43 замість 298 (у *сім* разів), у Миколаївській області – 32 замість 313 (майже у *десять* разів).

В інших областях на початок червня 2015 року проекти Перспективних планів або знаходились на етапі громадського обговорення, або були повернуті обласними радами на подальше доопрацювання в ОДА з наступним обговоренням у громадах.

Станом на кінець вересня залишались без планів дві області: *Закарпатська і Тернопільська*. На кінець вересня 2015 року Кабінетом Міністрів України були затверджені 16 обласних планів. Незатвердженими залишались плани Вінницької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Львівської та Чернівецької областей.

Загалом, станом на 27.09.2015 в Україні було схвалено обласними радами перспективні плани об'єднання 191 територіальної громади, до складу яких увійшли **975** рад, що об'єднуються. Це становить лише **9 %** усіх територіальних громад України.

Таким чином, можна стверджувати, що *перший етап реформи проходив складно та розтягнувся в часі*. Тому поки що, судячи по всьому, переважна більшість громад не отримує фінансове стимулювання з Державного фонду регіонального розвитку.

Європейська вимога до реформованої влади – дотримання принципу субсидіарності, при якому забезпечується реалізація якомога більшого обсягу управлінських повноважень на якомога нижчому рівні управління за умови забезпечення *належної ефективності*.

Аналіз публікацій в регіональних та центральних ЗМІ на тему об'єднання територіальних громад та аналіз обговорень Перспективних планів на сесіях обласних рад показав, що *причинами спротиву* громад та буксування реформи найчастіше називаються:

- недостатня інформованість населення, сільських і селищних голів, працівників РДА про суть та перспективи реформи;
- формування обласними адміністраціями Перспективних планів без проведення необхідних обговорень в громадах із порушенням принципу добровільності;
- недостатнє врахування при формуванні Перспективних планів етнічно-культурної, релігійної специфіки громад в районах компактного розселення етнічних меншин та релігійних общин;
- занепокоєння окремих сільських громад та сільських голів щодо об'єднання сіл навколо великих міст та потужних сіл, оскільки це може призвести до неврахування їх інтересів та подальшого занепаду приєднаних громад;
- ускладнення доступу громадян до адміністративних та соціальних послуг після об'єднання громад та ін.

Існуючий інформаційний вакуум створює умови для спекуляцій, дезінформації та, іноді, залякувань територіальних громад політичними силами, деякими сільськими і міськими головам, які не зацікавлені у проведенні реформи. Разом із тим, сьогодні складно виявити ставлення саме громад до процесу об'єднання. Від імені громад реформи коментують сільські та міські голови, депутати. Однак, існує достатньо висока вірогідність необ'єктивності оцінок цих зацікавлених осіб.

А за відсутності законодавчо врегульованої процедури проведення місцевого референдуму, загальних зборів та конференцій оцінити волевиявлення членів громад щодо перспектив об'єднання сьогодні практично неможливо.

Крім того, через відсутність унормованих процедур внесення місцевих ініціатив на розгляд органів місцевого самоврядування та ініціювання громадських слухань існує проблема фактичної неспроможності громадян самостійно ініціювати обговорення об'єднання із сусідніми громадами.

Наявність таких процедур є важливою та актуальною, оскільки у разі виникнення саботажу з боку органів або посадових осіб місцевого самоврядування самі громади могли би в порядку місцевої ініціативи вносити на розгляд міських та сільських рад свої пропозиції щодо об'єднання. Зараз же вони по суті стають заручниками своїх представників при владі.

Таким чином, сьогодні фактично спостерігається ситуація, коли доля адміністративно-територіальної реформи залежить від рівня професійності та відповідальності службовців уряду і обласних адміністрацій, а також бажання чи небажання міських та сільських голів приєднуватись до процесу реформування.

Тому невиважені реформаторські кроки на тлі складної соціально-економічної та політичної ситуації в країні можуть спричинити по-перше, дискредитацію самих реформ, а по-друге, – масштабні акції протесту, які призведуть до загальної дестабілізації ситуації у країні.

Станом на кінець жовтня 2015 року вибори до складу місцевих рад та міських, селищних сільських голів відбулись у **159 об'єднаних громадах**. Але подальша доля цих громад залишається невизначеною через *низку причин*:

1) недостатньо врегульовано процедурні питання перехідного періоду, зокрема порядок реорганізації рад та їх виконавчих органів як юридичних осіб, правонаступництво у питаннях комунальної власності та щодо раніше прийнятих рішень рад та їх виконавчих комітетів, порядок виконання раніше затверджених місцевих бюджетів до прийняття єдиного, немає спеціального порядку державної реєстрації припинення діяльності органів місцевого самоврядування як юридичних осіб.

2) Не визначено перелік бюджетних установ, організацій та об'єктів соціальної інфраструктури об'єднаної громади за фактом реєстрації об'єднаної громади як нової юридичної особи, не проведено зміни Мережі у Державному казначействі України.

3) До цього моменту відсутній реєстр об'єктів, які мають перейти до комунальної власності об'єднаної громади в результаті децентралізації. Без такого переліку цих об'єктів здійснити діагностику стану, а на її основі – запропонувати стратегію розвитку громади не уявляється можливим.

4) Відсутні показники доходів основної статті бюджету об'єднаної громади – плати за землю, оскільки до цього часу законодавчо не вирішено питання юрисдикції управління землями, які раніше були поза межами населених пунктів, а зараз опиняються в межах об'єднаної території.

5) Міста і села, які увійшли до складу об'єднаних громад, не мають інституційних можливостей надати дані по показниках, необхідних для здійснення діагностики та формування Стратегії об'єднаної громади. Бухгалтерії сільських рад раніше не вели облік показників соціально-економічного розвитку, тому до моменту

уніфікації системи обліку економічних показників розвитку об'єднаної громади верифікація даних неможлива.

6) Не уніфіковано систему фінансово-бюджетного обліку. Сільські бюджети працюють за спрощеною системою бюджетування, а міські бюджети – за повною. Тому села досі не заповняли бюджетних запитів, на основі яких саме і здійснюється прогнозування економічних та бюджетних показників розвитку об'єднаних сільських з міськими громад на перспективу.

7) Не унормовано порядок розрахунку кошторису на утримання виконавчих органів ради об'єднаної громади та її структурних підрозділів.

Усе це свідчить про недостатню нормативну забезпеченість процесу реформування місцевого самоврядування в Україні і порушення у зв'язку із цим прав людей.

Висновки: 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 ОСН, місцеві ініціативи та інші механізми вираження інтересів та захисту прав громадян, які би забезпечили нормативно-правову основу для добровільної та відповідальної участі громадськості.

Потім провести потужну інформаційну кампанію і роз'яснити людям сенс та перспективи реформи.

Потім централізовано за допомогою ОДА провести соціально-економічну діагностику та паспортизацію територіальних громад.

Потім простимулювати налагодження співробітництва на основі можливостей, які надає Закон «Про співробітництво територіальних громад»⁸⁸.

Потім провести об'єднання громад і лише потім – децентралізацію і передачу оновленій системі місцевого самоврядування додаткові повноваження, ресурси та відповідальність за вирішення усієї купи проблем, що накопичились на місцях.

Зроблено же все було навпаки. І тепер 159 об'єднаних громад, які повірили в реформу і рушили її шляхом, зупинились в розпачі через згадані вище обставини.

3. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

3.1. Етапи створення Національної стратегії

З метою вдосконалення правових та організаційних засад, створення дієвого механізму належного забезпечення в Україні прав і свобод людини і громадянина Президент України своїм Указом від 15 жовтня 2014 року № 811/2014 «Про розроблення Національної стратегії у сфері прав людини» доручив Кабінету Міністрів до 1 січня 2015 року розробити з урахуванням міжнародного досвіду та залученням

⁸⁸ Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства (ІГС), провідних вітчизняних учених і міжнародних експертів проект Національної стратегії у сфері прав людини (далі – Національної стратегії).

Відповідно до доручення Прем'єр-міністра України від 23.10.2014 Міністерство юстиції спільно із представниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ІГС, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради з прав людини і представників міжнародних організацій розпочало розробку Національної стратегії.

24 листопада 2014 року наказом Міністерства юстиції № 245/7 утворено Робочу групу з підготовки проекту Національної стратегії у сфері прав людини, до складу якої увійшли представники усіх зацікавлених органів влади, громадянського суспільства, міжнародних організацій, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Характерно, що майже половина (42 %) членів Робочої групи представляли громадські інституції.

У складі робочої групи було сформовано п'ять тематичних підгруп з підготовки відповідних розділів Стратегії за напрямками: громадянські свободи та політичні права, соціальні та економічні права, інші права, нові виклики, механізми дотримання, відновлення та реалізації прав людини в Україні.

15 грудня 2014 р. напрацьований проект Стратегії після внутрішніх обговорень направлено до Ради Європи та ООН з метою отримання коментарів та рекомендацій. А 25 березня 2015 року Кабінет Міністрів України, отримавши позитивний відгук Ради Європи, схвалив проект Національної стратегії у сфері прав людини.

Указом від 25.08.2015 № 501/2015 Президент України затвердив Національну стратегію у сфері прав людини і доручив КМУ у тримісячний строк розробити із залученням представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, ІГС, провідних вітчизняних учених і міжнародних експертів та затвердити План дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року.

КМУ доручено також забезпечувати щороку підготовку та оприлюднення до 1 листопада поточного року звіту про виконання Плану дій і проводити до 10 грудня публічне обговорення звіту про виконання цього Плану в поточному році за участю представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, ІГС, міжнародних організацій та його доопрацювання з урахуванням результатів обговорення.

Крім того, під час розроблення проектів законів про Державний бюджет України на відповідний рік Уряду доручено передбачати кошти, необхідні для фінансування виконання Плану дій з реалізації Національної стратегії.

3.2. Основні завдання Національної стратегії

В Національній стратегії відмічається, що в умовах тимчасової окупації частини території України та військової агресії РФ в окремих районах Донецької і Луганської областей проблема захисту прав і свобод людини постає особливо гостро. Поряд із першочерговими завданнями щодо зміцнення національної безпеки, подолання економічної кризи, реформування державного управління забезпечення прав і свобод людини залишається головним обов'язком держави і визначає зміст і спрямованість діяльності держави. Адже, у кризовій ситуації ризики непропорційного обмеження прав і свобод людини зростають, що потребує особливого контролю з боку суспільства.

Національна стратегія зосереджена на вирішенні основних системних проблем у сфері захисту прав і свобод людини та нових викликах суспільства. Удосконалення системи захисту прав і свобод людини здійснюватиметься з урахуванням як вітчизняного досвіду, так і напрацьованих та апробованих міжнародною спільнотою засад і принципів.

У співпраці з іншими державами Україна застосовує підхід, заснований на правах і свободах людини, і розвиває двосторонні відносини з урахуванням міжнародних зобов'язань у зазначеній сфері.

Метою реалізації Національної стратегії є забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника під час формування державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Результатом виконання Національної стратегії має стати запровадження системного підходу та забезпечення узгодженості дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері прав і свобод людини, створення в Україні ефективного (доступного, зрозумілого) механізму реалізації та захисту прав і свобод людини.

Основними напрямками Національної стратегії є:

1) *Забезпечення права на життя* – особливо в умовах порушення права на життя внаслідок незаконних дій терористичних організацій ДНР та ЛНР, бойовиків, найманців, агресії РФ, збільшення незаконного обігу зброї, непропорційного використання сили та спеціальних засобів працівниками правоохоронних органів, неналежного надання медичної допомоги громадянам України, неефективного розслідування випадків смерті, відсутності ефективної системи негайного оповіщення населення про виникнення загрози або надзвичайної ситуації.

2) *Протидія катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, що супроводжується катуванням, жорстоким, нелюдським або таким, що принижує гідність, поводженням.*

3) *Забезпечення права на свободу та особисту недоторканність* – особливо в умовах недотримання процесуального законодавства працівниками правоохоронних органів та суддями, невідповідності законодавства у сфері прав і свобод людини міжнародним стандартам, що призводить до свавільного позбавлення свободи, поширення насильницьких зникнень осіб на тимчасово окупованій території України та у районі проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях.

4) *Забезпечення права на справедливий суд* – особливо в умовах, коли неналежним чином забезпечується право на незалежний, безсторонній та неупереджений суд, неперозорості формування суддівського корпусу; недосконалості процесуальних інструментів для захисту прав та інтересів осіб; систематичного невиконання рішень судів; недостатнього рівня єдності та послідовності судової практики; невідповідності міжнародним стандартам законодавства у сфері судочинства та практики його застосування.

5) *Забезпечення свободи думки і слова, вираження поглядів і переконань, доступу до інформації та вільного розвитку особистості* – особливо в умовах надмірного державного регулювання інформаційних відносин; неналежного рівня захисту журналістів; державної пропаганди та обмеження на публічні висловлювання з окремих питань; впливу власників засобів масової інформації на формування

редакційної політики; неналежної практики реалізації законодавства у сфері доступу до інформації, в тому числі публічної інформації; відсутності гарантованого доступу кожного до інформаційних ресурсів, зокрема до мережі Інтернет.

6) *Забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань* – особливо в умовах наявності системних проблем у цій сфері, зокрема, відсутності якісного законодавства з питань мирних зібрань, обтяжливих реєстраційних процедур щодо створення та припинення громадських об'єднань, нерівного доступу громадських об'єднань до бюджетної підтримки.

7) *Забезпечення права на участь в управлінні державними справами та у виборах* – особливо в умовах непрозорості виборчих процедур (фінансування і витрачання виборчих фондів, зміни меж виборчих округів, формування виборчих комісій тощо), які не забезпечують свободу волевиявлення виборців та відкритість формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування через вибори. Крім того, залишаються недосконалими механізми реалізації безпосередньої демократії, а також механізми взаємодії між громадянським суспільством та органами державної влади, органами місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень, в тому числі щодо вирішення питань місцевого значення.

8) *Попередження та протидія дискримінації* – особливо в умовах недостатньої узгодженості діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування в цій сфері, неефективності правових механізмів притягнення до відповідальності за дискримінацію, відсутність інформаційно-просвітницької роботи для подолання стереотипів, упередженості і нетерпимості в суспільстві.

9) *Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків* – особливо в умовах збереження проблеми нерівності прав та можливостей жінок і чоловіків.

10) *Протидія ґендерному насильству, торгівлі людьми та рабству* – особливо в умовах недосконалого законодавства з питань запобігання ґендерному насильству та його невідповідності міжнародним стандартам; експлуатації дітей, неправомірного використання праці у місцях примусового тримання осіб за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, неефективність розслідувань злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, здійсненням іншої незаконної угоди, об'єктом якої є людина.

11) *Протидія домашньому насильству* – особливо в умовах, коли домашнє насильство носить латентний характер, що ускладнює ефективне та своєчасне вжиття уповноваженими органами заходів для його запобігання та припинення.

12) *Забезпечення прав корінних народів і національних меншин* – особливо в умовах недосконалого законодавства з питань захисту прав національних меншин, що потребує удосконалення та приведення у відповідність із міжнародними стандартами.

13) *Забезпечення права на працю та соціальний захист* – особливо в умовах, коли держава неповною мірою забезпечує реалізацію прав громадян на працю та соціальний захист; коли існуюча система соціального захисту є малоефективною, а її фінансування – обтяжливим для державного бюджету; коли недостатньою мірою враховуються особливі потреби окремих категорій громадян під час забезпечення їх права на соціальний захист.

14) *Забезпечення права на охорону здоров'я* – особливо в умовах сучасного вкрай незадовільного стану медицини.

15) *Створення умов для розвитку підприємницької діяльності* – особливо в умовах дії ризиків загострення економічної кризи та надмірно забюрократизованої дозвільної системи та системи реєстрації бізнесу.

16) *Забезпечення права на освіту* – особливо в умовах неналежного рівня доступу до освіти, її недостатньої якості та конкурентоспроможності в нових економічних і соціокультурних умовах.

17) *Забезпечення права на приватність* – особливо в умовах відсутності ефективних засобів захисту права на приватність, попередження і припинення порушень законодавства під час обробки персональних даних; відсутності дієвого інституційного механізму незалежного контролю за додержанням права на захист персональних даних.

18) *Забезпечення прав дитини* – особливо в умовах відсутності єдиної системи реалізації та захисту прав дітей в Україні, неналежне врахування інтересів та думки дитини при прийнятті рішень, які її стосуються.

19) *Забезпечення прав біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, а також іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні* – особливо в умовах недостатньої визначеності правового і соціального захисту осіб, яких визнано в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, невирішення питань забезпечення реалізації ними права на працю, охорону здоров'я, освіти, інших прав і свобод.

20) *Забезпечення прав учасників антитерористичної операції* – особливо в умовах, коли законодавством не врегульовано низку питань, пов'язаних із проведенням АТО в Україні, зокрема, не визначено статус окремих категорій осіб, які беруть участь в АТО, не забезпечено належний рівень матеріально-технічного забезпечення цих осіб.

21) *Захист прав внутрішньо переміщених осіб* – особливо в умовах необхідності поліпшення умов соціальної адаптації ВПО на новому місці проживання та організації роботи зі сприяння у поверненні таких осіб на їх попереднє постійне місце проживання.

22) *Ужиття необхідних заходів для захисту прав осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України* – особливо в умовах масового та систематичного порушення їх прав і прав корінних народів і національних меншин.

23) *Забезпечення прав громадян України, що проживають у населених пунктах Донецької і Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження* – особливо в умовах постійної загрози життю та здоров'ю цих громадян, неможливості належного забезпечення економічних, соціальних та інших прав таких громадян.

24) *Підвищення рівня обізнаності у сфері прав людини* – особливо в умовах, коли загальний рівень правових знань є незадовільним, оскільки існуючі програми правової освіти не відповідають потребам суспільства та викликам сьогодення. Недостатній рівень обізнаності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, щодо міжнародних стандартів у сфері прав людини, призводить до ігнорування цих прав і, як наслідок, порушення принципу верховенства права.

На жаль, серед пріоритетних напрямків і завдань Національної стратегії у сфері прав людини **відсутні** напрямки, які мають забезпечити реалізацію таких важливих конституційних прав людини⁸⁹, як: право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35); право на свободу об'єднуватись у політичні партії і громадські організації, на участь в профспілках (ст. 36); право на проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій (ст. 39); права споживачів на якісну і безпечну продукцію (ст. 42); захист авторських прав і права інтелектуальної власності (ст. 54); право кожному знати свої права і обов'язки (ст. 57) та інші.

3.3. Реалізація, моніторинг та контроль за імплементацією Національної стратегії

Імплементація Національної стратегії забезпечується спільними діями державних органів, ІГС, Уповноваженого ВРУ з прав людини за підтримки ООН, Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) та інших міжнародних організацій на усіх етапах розроблення плану дій щодо реалізації її положень, моніторингу та контролю.

Для здійснення моніторингу реалізації Національної стратегії Президентом України, Урядом можуть утворюватися відповідні допоміжні органи, до складу яких можуть залучатись в установленому порядку представники державних органів, ІГС, представницьких органів корінних народів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, міжнародних організацій, народні депутати України, науковці та інші фахівці.

Контроль за реалізацією Національної стратегії та плану дій здійснюється відповідно до наявних національного та міжнародного механізмів.

Оцінка ефективності реалізації Національної стратегії ґрунтується на результатах виконання Плану дій, позиції України у міжнародних рейтингах, результатах її моніторингу з боку міжнародних організацій, соціологічних дослідженнях, опитуваннях громадської думки.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УКРАЇНІ

• У сфері виконання Угоди

Рекомендується:

1) Урядовому офісу з питань європейської інтеграції Секретаріату КМУ готувати та оприлюднювати щомісячні звіти щодо виконання Угоди. У звітах щодо виконання Угоди прописувати які заходи були проведені на виконання кожної конкретної статті.

2) Систематично оновлювати актуальну інформацію з питань імплементації Угоди на офіційних сайтах центральних та місцевих органів виконавчої влади, залучених до формування та реалізації державної політики європейської інтеграції.

3) Уніфікувати назви розділів, що мають своїм завданням на офіційних сайтах органів влади забезпечити доступ громадськості та ЗМІ до актуальної інформації з питань імплементації Угоди.

⁸⁹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

4) Створити на сайтах органів влади, що залучені до виконання заходів з імплементації Угоди, банер (посилання) на спеціальний Інтернет-портал із залученням технічної допомоги в рамках Програми Всеохоплюючої інституційної розбудови (CIB).

• *У сфері розвитку громадянського суспільства*

Пропонується 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 на основі щорічних доповідей про стан реалізації Стратегії за участі ІГС та ухвалюються урядом;*
- *Національну координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства у складі представників АП, ВРУ, КМУ та ІГС, створену указом Президента;*
- *регіональні програми сприяння розвитку громадянського суспільства на 3-5 років з прив'язкою до певної території та урахуванням можливостей кожного регіону;*
- *регіональні координаційні ради сприяння розвитку громадянського суспільства у складі представників ОДА, облради, ІГС, персональний склад яких формується нарівні області і затверджується указом Президента (за погодженням з Національною координаційною радою).*

Завдяки такій схемі можна буде «зв'язати» державний і регіональний рівні в умовах децентралізації влади.

Основними завданнями державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства мають бути:

- підвищення рівня громадянської та правової культури населення.
- забезпечення умов та поширення практик участі громадян у формуванні та реалізації політики на усіх рівнях.
- спрощення умов створення та реєстрації інститутів громадянського суспільства.
- створення податкових стимулів для благодійництва та громадської діяльності.
- створення умов для соціального підприємництва та розвитку системи державної фінансової підтримки громадських ініціатив.
- залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних та інших коштів.
- створення умов для інститутів громадянського суспільства у сфері захисту прав громадян, зокрема їх прав як споживачів.
- розвиток механізмів громадського контролю діяльності органів та посадових осіб публічної влади.
- посилення спроможності і мотивації суб'єктів владних повноважень взаємодія з громадянами та організаціями громадянського суспільства.

Метою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні має бути забезпечення сприятливих умов для ініціатив і самоорганізації громадян у вираженні та реалізації групових і суспільних інтересів, захисту прав і свобод на засадах різноманітних форм демократії участі, а також ефективної взаємодії громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності, прозорості і партнерства.

• ***У сфері забезпечення права людей на соціальний захист***

Для покращення ситуації у сфері забезпечення прав людей на соціальний захист, зокрема, у сфері трудових прав, 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;
- розширити застосування механізму соціального діалогу з метою активного залучення громадськості до розгляду та прийняття рішень з питань законодавчого удосконалення механізмів соціального захисту;
- удосконалити механізм визначення прожиткового мінімуму та підвищення його розміру, вилучивши застосовуваний при призначенні соціальних допомог показник рівня забезпечення прожиткового мінімуму, який не є державним соціальним стандартом;
- внести зміни до чинного законодавства, зокрема, щодо урегулювання питання призначення і виплати пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який помер унаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
- підвищити до рівня прожиткового мінімуму компенсаційні виплати особам, які здійснюють догляд за інвалідом I групи, а також за престарілим, який досяг 80-річного віку, та фізичним особам, які надають соціальні послуги;
- 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;
- покращити суспільний діалог та активне залучення громадських організацій до розгляду та прийняття рішень з питань законодавчого вдосконалення механізмів соціального захисту пільгових категорій населення;
- з метою забезпечення належної реалізації Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, Мінсоцполітики України посилити роботу із соціального захисту бездомних осіб та їх реінтеграції.

• У сфері забезпечення прав пенсіонерів та людей з інвалідністю

Переглянути механізм розрахунку пенсій, які, зокрема, призначаються відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», з метою забезпечення належної диференціації розмірів пенсій залежно від тривалості страхового стажу та розміру заробітної плати (доходу), а також заінтересованості кожної працездатної особи у власному матеріальному пенсійному забезпеченні.

Передбачити достатнє бюджетне фінансування заходів щодо створення доступного середовища, у тому числі в рамках реалізації Плану заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009-2015 роки «Безбар'єрна Україна».

Переглянути державні будівельні норми на предмет урахування принципів універсального дизайну.

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.

Внести до чинного законодавства зміни щодо визначення порядку нарахування та виплати матеріального забезпечення застрахованим особам за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності у зв'язку з відсутністю страхувальника-роботодавця за зареєстрованим місцезнаходженням.

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.

Внести зміни до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», зокрема щодо забезпечення першочерговості задоволення вимог із погашення заборгованості із заробітної плати за судовими рішеннями.

Розробити законодавчі ініціативи щодо:

- визначення правових механізмів розв'язання проблеми легалізації трудових відносин та заробітних плат;
- створення гарантійного Фонду для забезпечення захисту грошових вимог працівників у разі банкрутства роботодавця;
- посилення відповідальності роботодавців за затримку виплати заробітної плати працівникам;

- удосконалення функцій державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства шляхом внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Провести спільні слухання у парламентських комітетах з питань соціальної політики та праці і з питань бюджету щодо шляхів розв'язання проблемних питань у сфері оплати праці, зокрема у бюджетній сфері.

• У сфері забезпечення житлових прав громадян

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, приділивши особливу увагу забезпеченню 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 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.

• У сфері забезпечення економічних прав громадян

Для вирішення вищенаведених нагальних проблем у цій сфері пропонується прийняти такі нормативно-правові акти:

- новий Трудовий кодекс України з урахуванням вимог Європейської соціальної хартії (переглянутої), конвенції Міжнародної організації праці, зокрема щодо збільшення терміну попередження про звільнення з роботи для працівників, які мають стаж десять або більше років, надання працівникам за їх бажанням після отримання попередження про звільнення часу для пошуку нової роботи зі збереженням заробітної плати;

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

- Закону про ратифікацію частини третьої Конвенції МОП №173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця.

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).

Вжити заходів організаційного характеру для активізації роботи Комісії з питань погашення заборгованості із заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат як тимчасового дорадчого органу, утвореного Кабінетом Міністрів України відповідно до постанови від 08.09.2005 №875 (із змінами та доповненнями), з метою реалізації конституційного права громадян на своєчасне одержання винагороди за працю та здійснення контролю за своєчасністю виплати заробітної плати.

• У сфері забезпечення права людей на захист персональних даних

З метою недопущення порушень конституційних прав осіб і припинення вказаних вище фактів порушення законодавства про захист персональних даних пропонується:

- у сфері освіти – внести зміни до підзаконних НПА, які регламентують процедури, пов'язані зі вступом до навчального закладу, отриманням документів про освіту та низки інших освітніх послуг, виключивши з них положення, що зобов'язують отримувачів освітніх послуг надавати згоду на обробку персональних даних;

- у сфері державного соціального забезпечення – внести зміни до відповідних НПА, виключивши з них положення про обов'язковість надання згоди особи на обробку персональних даних, зокрема: до Закону «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» та до наказу Мінсоцполітики від 22.02.2012 № 96 «Про затвердження форми Заяви про призначення усіх видів соціальної допомоги, компенсацій, субсидій та пільг»;

- у сфері охорони здоров'я – внести зміни до наказу Мінздраву від 30.07.2012 № 577 «Про затвердження форм первинної облікової документації, що використовується в медико-соціальних експертних комісіях», виключивши з нього положення про надання добровільної згоди хворого на обробку персональних даних.

Провести аналіз нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері компетенції органів державної влади, щодо їх відповідності вимогам Закону №2297-VI, зокрема стосовно визначених такими актами підстав обробки персональних даних.

• У сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб

Ефективно врегулювати ці та інші питання можливо за наявності організаційних, фінансових та інших механізмів надання допомоги таким особам, запровадження взаємодії між державою, волонтерами, благодійниками, а також шляхом внесення змін до чинного законодавства та розроблення нових законодавчих актів, передбачених частиною четвертою статті 20 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Враховуючи зазначене, до категорії ВПО слід додати і тих, хто займався на контрольованій нині території підприємницькою діяльністю.

На основі вищевикладеного **пропонується**⁹⁰:

- 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;
- невідкладно розробити нормативні акти, передбачені частиною четвертою статті 20 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (зокрема, зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, до законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» тощо);
- 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;
- визначити механізми врегулювання питання призначення деяких видів пенсій, що потребують надання уточнюючих документів роботодавцем, у разі припинення діяльності роботодавця у зв'язку з тимчасовою окупацією або проведенням АТО, або непереміщення роботодавця на територію України, що контролюється органами державної влади;
- 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;
- забезпечити активне залучення громадських організацій до розгляду та прийняття рішень з питань законодавчого вдосконалення механізмів соціального захисту ВПО.

⁹⁰ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 100-101.

• У сфері забезпечення права на свободу мирних зібрань

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, а 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;
- дозволити проводити мирні зібрання скрізь, крім певних місць (наприклад, злітно-посадкові смуги, ядерні установки, інші об'єкти підвищеної небезпеки), перелік яких має бути чітко визначеним і вичерпним;
- 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 і чітко гарантувати, що неподання повідомлення не є підставою для заборони мирного зібрання;
- забезпечити право на апеляційне оскарження судових заборон мирних зібрань;
- встановити відповідальність для посадових осіб за порушення свободи мирних зібрань.

Розробити за участю широкого кола представників громадськості та затвердити наказом МВС України із реєстрацією в Міністерстві юстиції України інструкцію щодо забезпечення правопорядку під час проведення мирних зібрань та масових заходів. Інструкція має враховувати рішення Європейського суду з прав людини та Керівні принципи зі свободи зібрань ОБСЄ/БДІПЛ.

Поновити ведення диференційованої статистики кількості проведених мирних зібрань та їх учасників, для чого розробити ефективну та єдину методологію збору інформації та її узагальнення. Вести окрему статистику для масових заходів (концертів, фестивалів, рекламних акцій, спортивних змагань тощо) та зібрань, які гарантуються статтею 39 Конституції України.

Відповідно до рішень ЄСПЛ «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України» не затримувати осіб за порушення порядку організації та проведення мирних зібрань (ст. 185¹ КУпАП) та не кваліфікувати як злісну непокору законній

вимозі працівника правоохоронного органу (ст. 185 КУпАП) відмову організаторів, учасників мирних зібрань та третіх осіб дотримуватись порядку організації та проведення мирних зібрань.

Забезпечувати безпеку організаторів та учасників будь-яких зібрань, включаючи контрзібрання та спонтанні зібрання, незалежно від їхньої політичної позиції. Особливу увагу приділяти безпеці проведення мирних зібрань, які викликали різке несприйняття більшістю населення.

• **У сфері забезпечення прав людей старшого віку**

Для формування і реалізації в Україні політики сприяння активному довголіттю людей старшого віку пропонуються такі першочергові кроки:

- визнати політику сприяння активному довголіттю людей старшого віку одним із пріоритетів державної соціальної політики, що 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 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;

- варто 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;

- для підвищення уваги суспільства до життєдіяльності активних людей старшого віку, їхнього включення у суспільно корисну працю і творче життя соціуму рух САД має супроводжуватись проведенням різноманітних комунікативних заходів (круглих столів, семінарів, конференцій) та максимально широко висвітлюватись засобами ЗМІ та Інтернету.

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 здійснюватись за такими основними *напрямами*:

- 1) медичні аспекти лікування, геріатрія, геронтологія, здоровий спосіб життя;
- 2) змістовне дозвілля, культурний, творчий розвиток;

3) професійна реалізація, зайнятість, навчання, перенавчання, підприємництво, економічна активність, наставництво;

4) психологічна адаптація до нової стадії свого життя, соціальна інтеграція, формування позитивного мислення та позитивного сприйняття суспільством осіб старшого віку;

5) духовні аспекти життя осіб старшого віку: приєднання до віри, пошук сенсу життя, осягнення самосвідомості, патріотизм;

6) громадська діяльність, волонтерство, самоорганізація людей старшого віку, популяризація в суспільстві ідеї солідарної міжпоколінної відповідальності;

7) державна та муніципальна політика по відношенню до активних осіб старшого, захист і реалізація їх прав та свобод.

• У сфері забезпечення права людей на телефонні звернення

На основі результатів громадського моніторингу дотримання права людей на звернення, зокрема, звернення через телефонні «гарячі лінії», пропонуються такі *конкретні управлінські заходи* для різних рівнів та конкретних органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства:

1. Кабінету Міністрів України пропонується:

на законодавчому рівні закріпити статус ТГЛ 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;

- постановою КМУ ухвалити «Типове положення про організацію роботи «гарячої лінії» ЦОБВ»;

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

- 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 ЦОБВ на базі номерів 0-800-... для надання можливості заявникам безкоштовно звертатися на них як зі стаціонарних телефонів, так і з номерів мобільного зв'язку;

- розглянути на рівні КМУ спільно із УКЦ та громадською моніторинговою групою питання щодо комплексного нормативного врегулювання системи роботи ТГЛ УКЦ та ЦОБВ з телефонними «гарячими лініями» місцевих (в першу чергу, обласних і Київської міської) державних адміністрацій і територіальних підрозділів ЦОБВ.

2. Державній установі «Урядовий контактний центр» пропонується:

- 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».

3. ЦОВВ, які мають власні телефонні «гарячі лінії», пропонується:

- ухвалити наказом по ЦОВВ Положення про телефонну «гарячу лінію» відповідного ЦОВВ 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.

4. Місцевим органам виконавчої влади пропонується:

- 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.

5. Редакції газети «Урядовий кур'єр» пропонується:

- періодично оприлюднювати довідкову інформацію про перелік телефонних «гарячих ліній», режим їх роботи, перелік питань, які стосуються сфери відповідальності того чи іншого ЦОВВ;

- регулярно висвітлювати на сторінках видання, а також на офіційному сайті газети інформацію про діяльність існуючих ТГЛ ЦОВВ, розповідати про типові проблеми, з якими на них звертаються громадяни, шляхи їх вирішення, тощо.

б. Інститутам громадянського суспільства пропонується:

- 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.

• У сфері забезпечення прав споживачів

Одним із головних напрямків розвитку консюмеризму в Україні має стати розвиток мереж організацій споживачів. Саме громадські організації споживачів повинні стати активними й принциповими захисниками прав споживачів і змусити українське законодавство та державну адміністративну інфраструктуру працювати в інтересах споживача товарів, робіт, послуг.

Питання споживчої освіти мають увійти до навчальних програм вищих навчальних закладів, що готують вчителів економіки, права тощо.

Необхідно 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 доцільно створити спеціалізовані координаційні ради з моніторингу ходу виконання та сприяння реалізації відповідних програм за участю виконавців та представників організацій споживачів.

Конституційні права споживачів можуть в достатній мірі бути захищені за умови розв'язання наступних **завдань**:

- підвищення ролі споживача у суспільстві через створення умов для здорової конкуренції, впровадження сучасних концепцій формування якості та безпечності товарів та послуг, забезпечення умов набуття громадянами системної споживчої освіти, сприяння діяльності громадських об'єднань споживачів;

- забезпечення координованих дій центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення ефективного вирішення комплексу завдань з дотримання захисту прав та інтересів споживачів;

- створення належних умов для функціонування в органах місцевого самоврядування структурних підрозділів з питань захисту прав споживачів;
- забезпечення створення освітніх навчальних програм та споживчої просвіти;
- налагодження співпраці і взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями споживачів;
- забезпечення належного рівня об'єктивності та достовірності інформації про товари і послуги з метою забезпечення споживачів можливістю зробити свідомий вибір серед ринкових пропозицій;
- забезпечення системного «зворотного зв'язку» зі споживачем;
- судового забезпечення вирішення проблем захисту прав споживачів, особливо щодо відшкодування майнової і моральної шкоди;
- надання діяльності громадських організацій споживачів фінансової підтримки з боку органів публічної влади згідно із законодавством.

Треба втілювати у практику прийняття державних рішень пріоритет інтересів споживачів перед інтересами будь-яких політичних та бізнесових кіл. Тільки із застосуванням превентивного підходу до забезпечення прав споживачів при консолідації зусиль усіх зацікавлених сторін можна отримати корисний ефект як для споживача, так і для соціально-економічних перетворень у цілому.

Інструментом набуття молоддю необхідної компетентності у сфері економічних, зокрема, споживчих знань, має стати *споживча освіта*.

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, що передбачено статтею 22 Закону України «Про захист прав споживачів».

• ***У сфері забезпечення права громадян на участь в управлінні***

Слід повсюдно ініціювати розробку Статутів територіальних громад, де їх немає, та внесення необхідних змін 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.

Пропонується не відмовлятися від тих норм чинної Конституції 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 цій сфері.

Так, пропонується внести зміни до законопроекту від 01.07.2015 № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» і викласти частину 6 ст. 140 Конституції України у такій редакції: *«Рада громади сприяє діяльності створених за ініціативою жителів відповідно до закону та статуту територіальної громади будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення і з цією метою може наділяти їх частиною компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування громади, фінансами та майном»*.

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.

• У сфері забезпечення прав громадян при реформуванні місцевого самоврядування

В сучасних умовах, коли нормативна база реформи залишається фрагментарною і неповною, інформування населення ведеться слабо і непрофесійно, коли реальна можливість участі громадськості у вирішенні місцевих питань заблокована відсутністю більшості механізмів цієї участі, 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 ІГС; на ці структури має бути покладено відповідальність за здійснення в регіоні реформи місцевого самоврядування та інших реформ, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»;

- слід розглянути також доцільність введення в усіх ОДА та в Київській міській державній адміністрації посад заступників голови адміністрації з впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування та інших сферах;

- при формуванні об'єднаних громад зосередитись на спільному формуванні стратегій і планів їхнього соціально-економічного і культурного розвитку 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

** В цій Аналітичній доповіді використані матеріали щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, підготовлених Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також напрацювання Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», Центру політико-правових реформ, Українського центру політичних досліджень, Творчого центру «Каунтерпарт», Одеського суспільного інституту соціальних технологій та інших аналітичних організацій України.*