

**ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В УКРАЇНІ:
результати громадського моніторингу
Аналітична доповідь**

Андрій Крупник, голова Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», координатор Робочої групи – 2 «Верховенство права і демократичні реформи» Платформи Громадянського Суспільства, канд.політ.наук,

ЗМІСТ

1. Загальні положення	2
1.1. Зміст основних понять	2
1.2. Вимірювання рівня верховенства права.....	3
2. ОЦІНКА СТАНУ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ.....	3
2.1. Дотримання права людей на соціальний захист.....	3
2.2. Дотримання прав пенсіонерів та людей з інвалідністю	6
2.3. Дотримання житлових прав громадян	7
2.4. Дотримання економічних прав громадян	9
2.5. Дотримання права на захист персональних даних.....	10
2.6. Дотримання прав внутрішньо переміщених осіб.....	14
2.7. Дотримання права на свободу мирних зібрань.....	23
2.8. Дотримання прав людей старшого віку	26
2.9. Реалізація права людей на звернення	30
2.10. Дотримання прав людей як споживачів товарів, робіт, послуг	35
2.11. Дотримання прав громадян на участь в управлінні	39
2.12. Дотримання прав громадян у процесі реформування місцевого самоврядування	41
3. ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	45
3.1. Етапи створення Національної стратегії	45
3.2. Основні завдання Національної стратегії у сфері прав людини	47
3.3. Реалізація, моніторинг та контроль за імплементацією Стратегії	50
4. ВИСНОВКИ	51
5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	51
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УКРАЇНІ	51

1. Загальні положення

1.1. Зміст 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 влади з тим, щоб судді виносили рішення тільки на підставі фактів і законів¹. 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 особистості².

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 держави³.

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

¹ Stein R. [Rule of Law: What Does it Mean?](#) (англ.) // Minn. J. Int'l L. 2009. Vol. 18. P. 293.

² 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

³ Там само.

не плутати формальне трактування зі змістовним, Парламентська асамблея Ради Європи рекомендує для першої використовувати термін «верховенство закону», а для другої – «верховенство права»⁴.

1.2. Вимірювання рівня верховенства права

Щорічний індекс рівня верховенства права, який вимірює і публікує проект World Justice Project по країнах світу⁵, охоплює 8 груп показників: обмеження державної влади, відсутність корупції, порядок і безпеку, фундаментальні права, відкритість уряду, правозастосування, громадянське та кримінальне правосуддя.

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 в східній Європі та Центральній Азії (випереджаючи лише Молдову та Киргизстан). У порівнянні з минулим роком спостерігається погіршення порядку і безпеки, за якими Україна займає останнє місце в регіоні.

Самі насущні 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 у 2015 році 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.

2. ОЦІНКА СТАНУ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

2.1. Дотримання права людей на соціальний захист

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

⁴ 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.).

⁵ [Rule of Law Index. The World Justice Project](#). – Режим доступу: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>

добробуту жителів європейського континенту⁶. 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 на рік. 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.

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 %)⁷.

У 2013 р. до Уповноваженого з прав людини надійшло 879 повідомлень про порушення права людини на працю, що становить 23,4 % загальної кількості повідомлень про порушення економічних прав людини⁸. Найбільше скорочення робочих місць відбулось у Вінницькій, Кіровоградській, Тернопільській, Хмельницькій, Херсонській та Черкаській областях.

В умовах дефіциту якісних робочих місць люди задля 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, видає зарплату «в конверті», цим самим економить на соціальних відрахуваннях, досить часто фізичні особи-підприємці укладають з громадянами 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 грн⁹.

У 2013 р. до Уповноваженого звернулось майже 1,8 тис. громадян, що на 33 % більше, ніж у 2012 р., з них: 24 % порушували питання захисту від незаконного звільнення, 23,5 % – стосовно своєчасного одержання винагороди за працю, 7,4 % – порушення права на належні, здорові і безпечні умови праці¹⁰.

⁶ У 2015 році Україна очолила рейтинг найбідніших країн Європи за версією Credit Suisse. – Режим доступу: <https://ukr.media/245547/>

⁷ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – С. 120.

⁸ Там само, – С. 122.

⁹ Там само, – С. 124.

¹⁰ Там само, – С. 126.

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 промисловості¹¹.

Проаналізувавши надану інформацію за всіма ратифікованими Україною статтями Хартії, Європейський комітет із соціальних прав визнав, що ситуація в Україні відповідає нормам Хартії за 19,2 % пунктів, не відповідає за 10 пунктами (13,7 %). Національна ситуація відповідає положенням Хартії лише за 5 пунктами (25 %) та не відповідає за 4 пунктами (20 %) за тематичною групою «трудові права»¹².

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 родини, великої потреби у додаткових заходах державної підтримки таких родин через програми допомоги малозабезпеченим сім'ям¹³.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини 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 законом¹⁴. 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. До Уповноваженого з прав людини надходять 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 через відсутність відповідних фінансових надходжень здійснюється в обсягах, які навіть частково не покривають збитків від цих перевезень¹⁵.

¹¹ Там само, – С. 126-127.

¹² Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – С. 136.

¹³ Там само, – С. 137.

¹⁴ Там само, – С. 142.

¹⁵ Там само, – С. 163.

На жаль, ознакою сучасного часу є наявність у містах України великої кількості людей, які сплять на вулиці, у під'їздах будинків, на горищах, у підвалах. 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 – жінки.

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.

2.2. Дотримання прав пенсіонерів та людей з інвалідністю

В умовах старіння Українського населення та високої частки у його складі осіб пенсійного віку велике значення має ефективне забезпечення права людини на соціальний захист, що передбачений ст. 46 Конституції України.

Ратифікувавши 14 вересня 2006 р. Європейську соціальну хартію (переглянуту), Україна приєдналась до 27 статей та 74 пунктів Хартії. Тим самим Україна 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.

За даними Пенсійного фонду України, станом на 1 січня 2014 р. чисельність пенсіонерів в Україні становила **13 533,3 тис.** осіб. Середній розмір призначеної пенсії (з цільовою грошовою допомогою) становив 1 526,09 грн, що на 3,7 % більше, ніж на початок 2013 р. Водночас 4 % пенсіонерів одержують пенсію нижче та у розмірі прожиткового мінімуму, і лише 27,7% – на рівні понад 1 500 грн¹⁶.

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 % усього населення, або 1,5 млн осіб, то на початок 2013 р. їх було вже близько **2,79 млн** осіб (6,15 %). 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

¹⁶ Там само, – С. 143.

інвалідністю 298,2 тис. осіб мають інвалідність I групи, 1054,4 тис. осіб – інвалідність II групи, 1268,5 тис. осіб – інвалідність III групи, діти-інваліди – 167,4 тис. осіб¹⁷.

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 видів¹⁸.

2.3. Дотримання житлових прав громадян

Однією з найскладніших проблем у державі є житлова, яка протягом багатьох років розв'язується дуже повільно.

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 житла¹⁹.

У структурі черговиків 423 тис. (або 64,4 %) сімей і самотніх громадян перебували на квартобліку 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 **0,4 %** від кількості усіх сімей і самотніх громадян, які перебували на обліку, що в 2 рази менше відповідного показника минулого року.

Результати щорічного моніторингу засвідчують, що наміри Уряду щодо розв'язання житлової проблеми лише за рахунок впровадження державних програм

¹⁷ Там само, – С. 172.

¹⁸ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – С. 175.

¹⁹ 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/>

підтримки розвитку будівельної галузі, а також недостатнього фінансового забезпечення бюджетних програм, спрямованих на здешевлення іпотечного кредитування без підвищення платоспроможності населення, є невиправданими²⁰.

Попри певні заходи, вжиті Урядом в рамках реалізації програми здешевлення вартості іпотечних кредитів, ухваленої постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 343 для забезпечення доступним житлом потребуючих поліпшення житлових умов громадян, істотного впливу на покращення стану забезпечення житлових прав громадян не відбулося.

Прийняті за останні п'ять років законодавчі та НПА також не сприяли покращенню ситуації із забезпеченням права громадян на отримання соціального житла. А з часів ухвалення у 2006 р. Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»²¹ органами державної влади не прийнято жодного цільового програмного документа, спрямованого на реалізацію його положень щодо 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 будинках²². 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

²⁰ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – С. 213.

²¹ Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12.01.2006 № 3334-IV. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3334-15>

²² 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.

Таким чином, у 2013-2014 роках 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.

2.4. Дотримання 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.

Економічна свобода є фундаментальним правом кожної людини, яке реалізується через власну працю і володіння власним майном. В економічно вільному суспільстві люди можуть вільно працювати, виробляти, споживати і інвестувати. В економічно вільних суспільствах уряд дозволяє вільно пересуватися 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 десятих економічних свобод, що мають рівну вагомість.

Індекс економічної свободи України у 2015 році склав **46,9**, що вивело її на **162-у** позицію серед 186 країн світу²³. 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).

²³ 2015 Index of economic freedom / <http://www.heritage.org/index/country/ukraine>

За оцінками експертів, 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.

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 виконуються²⁴.

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.

2.5. Дотримання права на захист персональних даних

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 містили 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 відомих інформаційних систем органів державної влади, а однією з головних причин витоку інформації є недостатнє нормативно-правове врегулювання обробки персональних даних у відповідних базах персональних даних.

Хоча, наприклад, 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.

²⁴ 2015 Index of economic freedom / <http://www.heritage.org/index/country/ukraine>

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. НПА щодо засад функціонування та порядків ведення зазначених інформаційно-аналітичних систем у публічному доступі відсутні або взагалі не приймалися. 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 збираються²⁵.

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 № 01/02-14²⁶.

На підставі аналізу звернень громадян 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.

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 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 Міністерства освіти 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»,

²⁵ 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

²⁶ 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>

«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 цією 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.

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.

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.

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

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.

Тому треба зазначити, що більшість зазначених законів та низка інших 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.

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.

2.6. Дотримання 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 осіб²⁷.

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 віку²⁸.

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%²⁹. Фактично же в деяких «прифронтових» містах ця доля сягає 30 %.

До розв'язання проблеми таких масових внутрішніх переміщень Україна не була готова. Але першим кроком для врегулювання питання життєзабезпечення ВПО

²⁷ <http://www.5.ua/suspilstvo/Kilkist-pereselentsiv-iz-Donbasu-i-Krymu-perevyshchyla-15-mln-94800.html>

²⁸ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 72-73.

²⁹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 77.

було видання 01.04.2014 розпорядження КМУ № 298, яким було 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, які переселяються з АРК та м. Севастополя, затверджено плани з надання освітніх та соціальних послуг, створено «гарячі лінії» для надання допомоги цій категорії осіб.

В ході моніторингових візитів представників Секретаріату Уповноваженого з прав людини до місць компактного розселення ВПО, а також аналізу звернень, що надходили, 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.

Після звернення Уповноваженого з прав людини до Уряду 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, культурні та інші зв'язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, та вживати всіх необхідних заходів щодо гарантування 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»).

Урегульовано 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.

У зв'язку із цим Уряд прийняв рішення (постанова КМУ від 25.06.2014 № 213) про виділення з резервного фонду державного бюджету деяким ОДА та Київській МДА коштів 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 відсотків 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 передбачається 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.

Незважаючи на видання Урядом низки постанов, спрямованих на забезпечення захисту прав ВПО, правовий статус цієї категорії громадян на законодавчому рівні так остаточно і не було визначено.

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.

Але для проведення цієї роботи з виплати пенсій та інших соціальних виплат з бюджетів усіх рівнів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування особам, які переміщені на контрольовану територію, підрозділам соціального захисту не було виділено додаткових штатних одиниць, офісної техніки

та канцелярського приладдя. Працівники фізично не встигали приймати всіх бажаючих, що викликало соціальну напругу серед ВПО та, відповідно, скарги на діяльність органів соцзахисту.

В ході моніторингу 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.

До таких проблемних питань належать:

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 – 2000 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.

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».

Слід нагадати, що чинна нормативна база дає можливість неоднозначного розуміння питання статусу внутрішньо переміщеної особи. Це зумовлено тим, що Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» надає 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.

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

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 супроводу³⁰.

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 не відрізняється від даної.

Останнім часом спостерігаються позитивні зрушення щодо врегулювання питання переведення пенсійних справ та виплат пенсій ВПО.

Переведення пенсійних справ та виплата пенсій 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 проживання³¹.

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

³⁰ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 94.

³¹ Там само, – С. 95.

території АР Крим, території проведення АТО або на неконтрольованій українською владою території.

Аналіз дотримання *трудових прав ВПО* засвідчив таке.

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 переселенців³².

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

Маємо 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 вересня 2014 року 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 жовтня 2014 року 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 вони не визначаться остаточно з ВНЗ, в якому вони хочуть продовжувати навчання.

³² Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 97.

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.

Підсумовуючи викладене, слід зауважити, що 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.

2.7. Дотримання права на свободу мирних зібрань

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 свобод, яка є частиною національного законодавства згідно зі статтею 9 Конституції України.

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.

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 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.

Рада з прав людини ООН включила до п. 97, 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 пакта про громадянські і політичні права».

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 також стверджував, 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, тобто з неіснуючими конституціями неіснуючих суб'єктів.

Згідно з даними Державної судової адміністрації України, отриманих ГО "Інститут Республіка" за період з 1 січня до 1 грудня 2013 року адміністративними 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%³³.

У 2014 році, згідно з даними ЄРДР, 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 задоволені³⁴.

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

³³ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 520.

³⁴ Там же.

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.

2.8. Дотримання прав людей старшого віку

В статті 420 Угоди про Асоціацію України з ЄС, ратифікованої ВРУ 16 вересня 2014 і підписаної Президентом України, передбачено 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 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)³⁵. 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.

Отже, державна соціальна політика не розглядає категорію активних людей старшого віку як соціальний ресурс суспільства, не приділяє належної уваги

³⁵ Міжнародна організація праці; Рекомендації, Міжнародний документ від 23.06.1980 № 162. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_089

проблемам старіння населення і не передбачає урегулювання даного питання на рівні регіональної політики.

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.

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 № 326³⁶ 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).

Активну участь у діяльності УТВ беруть громадські організації у Вінницькій, Волинській, Запорізькій, Кіровоградській, Івано-Франківській, Львівській, Одеській, Чернівецькій, Чернігівській областях. До роботи УТВ залучаються представники

³⁶ На жаль, доступ до електронної версії Наказу № 326 на офіційному веб-сайті Мінсоцполітики заблоковано.

медичних закладів, валеологічних центрів, краєзнавчих музеїв, бібліотечних закладів, музичних шкіл, викладачі вишів.

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

Маємо 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.

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 відчують 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 років³⁷.

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 великий і недостатньо затребуваний професійний потенціал людей старшого віку.

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.

³⁷ Напрями формування громадської підтримки модернізації пенсійної системи України (за матеріалами соціологічних досліджень). Аналітична доповідь / НІСД, 2013. – Київ. – С. 11.

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, позитивне 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.

2.9. Реалізація права людей на звернення

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», мав на меті оцінити ефективність діяльності телефонних «гарячих ліній» КМУ та ЦОВВ, виявити «вузькі місця», що ускладнюють громадянам доступ до цих «гарячих ліній» та зменшують ефективність реагування органів влади на телефонні звернення громадян, а також запропонувати шляхи удосконалення роботи «гарячих ліній» як інструмента реалізації конституційного права громадян на звернення.

В ході громадського моніторингу зроблено аналіз нормативної бази роботи Урядової телефонної «гарячої лінії» 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 виконавчої влади на звернення, що надходять через ТГЛ.

За підсумками громадського моніторингу розроблені **рекомендації** щодо покращення роботи усієї системи «гарячих ліній» ЦОВВ та її окремих складових.

В ході проведеного дослідження встановлені такі **недоліки** існуючої підсистеми роботи урядових інституцій із телефонними зверненнями громадян в межах Національної системи опрацювання звернень до ЦОВВ:

- 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 всіх сильних сторонах ухваленого Постановою КМУ від 12.08.2009 № 898 Порядку взаємодії органів виконавчої влади та [Урядового Контактного Центру](#) у процесі вирішення ними питань, що порушуються у зверненнях на Урядову ТГЛ, встановлено, що окремі положення цього Порядку *не додержуються* учасниками процесу, є певні прогалини, через що виникають періодичні збої у системі взаємодії.

Проведений аналіз засвідчив, що в Україні питання, пов'язані із функціонуванням ТГЛ КМУ та ЦОВВ, на рівні законів не регламентуються, хоча такі «гарячі лінії» слід розглядати як один із інструментів реалізації конституційного права людей на звернення. Основна регламентація діяльності роботи ТГЛ здійснюється поки що на рівні урядових підзаконних нормативно-правових актів, що є недостатнім і потребує врегулювання *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» ще *не налагоджена* і потребує прискіпливої уваги з боку органів 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 Донецької³⁸, Житомирської³⁹, Херсонської⁴⁰ обласних адміністрацій та Київської міської адміністрації⁴¹. Змістовна інформація про результати роботи зі зверненнями Урядової «гарячої лінії» достатньо повно представлена лише на сайтах Дніпропетровської⁴² та Полтавської ОДА⁴³: тут наведена статистика звернень, перелік проблемних питань, з яких жителі області найчастіше звертались на Урядову ТГЛ. На сайті Харківської ОДА⁴⁴ 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

³⁸ Див.: <http://www.donoda.gov.ua/>

³⁹ Див.: <http://oda.zt.gov.ua/>

⁴⁰ Див.: <http://www.khoda.gov.ua/ru>

⁴¹ Див.: <https://kievcity.gov.ua/>

⁴² Див.: http://www.adm.dp.ua/_c2256ea9004fd704.nsf/fb63524a5d83c4dec2256fdc005c9398/551178d515032135c2257de70054bf27

⁴³ Інформацію про звернення до Урядової «гарячої лінії» можна знайти в розділі «обласний контактний центр» <http://www.adm-pl.gov.ua/page/oblasniy-kontaktnyi-centr>

⁴⁴ Див.: <http://kharkivoda.gov.ua/uk/document/view/id/15931>

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, як працюють відібрані телефонні «гарячі лінії», на кожну з них у часи їх роботи було здійснено по 15 звернень – загалом 450. Жодного разу членам моніторингової групи не вдалося додзвонитися на телефонні «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 вдалося хоча б раз додзвонитися та поспілкуватися з їх операторами у 274 випадках, 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, що складало 44 %⁴⁵.

Лише у 5 випадках із 274 успішних звернень членам моніторингової групи повідомили, що звернення зареєстровано. Ще у 56 випадках представники ТГЛ органів виконавчої влади зафіксували номер телефону заявника і сутність питання, по якому він звертався, і пізніше передзвонили заявнику з приводу поставленого запитання.

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%.

⁴⁵ 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>

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 з наступним рейтингуванням цих ТГЛ.

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

На основі проведеного громадського моніторингу роботи телефонних «гарячих ліній» КМУ та ЦОВВ, оцінки ступеня інформування про їх роботу на сайтах органів виконавчої влади та в ЗМІ, контрольних телефонних звернень на номери найбільш затребуваних «гарячих ліній» зроблені такі **ВИСНОВКИ**:

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

2. Чинний Порядок взаємодії органів виконавчої влади та УКЦ, затверджений Постановою КМУ від 12.08.2009 № 898, по суті започаткував створення в Україні цілісної системи взаємодії органів виконавчої влади і державної установи «Урядовий контактний центр» щодо розв'язання проблем, з якими зацікавлені суб'єкти звертаються на урядову телефонну «гарячу лінію». Але разом із тим, у Порядку нечітко визначено перелік надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, у разі настання яких УКЦ разом з органами виконавчої влади має визначати спеціальні механізми оперативного реагування на звернення.

3. Попри чіткі завдання Концепції створення Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади, процес створення регіональних контактних центрів, Типове положення про які затверджене постановою КМУ від 18.01.2012 № 21, гальмується.

4. Ціла низка ЦОВВ має не по одній телефонній «гарячій лінії», а по дві й більше, окремі з них мають цілий перелік номерів телефонів для звернення, що може плутати суб'єктів звернень, особливо в ситуаціях, коли цей суб'єкт нечітко уявляє сферу спеціалізації кожної із таких «гарячих ліній».

5. «Гаряча лінія», яку адмініструє УКЦ, продовжує залишатись найбільш організованою ланкою системи ТГЛ, а інформація про неї є ідентичною у різних джерелах: на сайтах КМУ, УКЦ, ЦОВВ та місцевих органів виконавчої влади.

6. Інформування громадськості про телефонні «гарячі лінії» ЦОВВ знаходиться на незадовільному рівні. Лише у 50 % випадків інформація про телефонні «гарячі лінії» ЦОВВ на сайті УКЦ та сайтах самих ЦОВВ співпадає. На сайтах багатьох ЦОВВ відсутня інформація про графік роботи їх телефонних «гарячих ліній».

7. Багато телефонних «гарячих ліній» ЦОВВ мають різні назви, що значно ускладнює зацікавленим особам пошук необхідної інформації. Крім того, на сайтах окремих ЦОВВ інформацію про їх телефонні «гарячі лінії» далеко не завжди можна

знайти на стартовій сторінці офіційного сайту. На сайті УКЦ та окремих ЦОВВ часто міститься застаріла інформація, яка оновлюється із запізненням і нерегулярно.

8. Нерідко на сайтах УКЦ та окремих ЦОВВ відсутня 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.

9. Контрольні звернення на телефони «гарячих ліній» показали, що у системі ТГЛ зберігається низький рівень дотримання правил цивілізованого спілкування та норм етики по відношенню до людей, що звертаються. Не всі оператори перед початком розмови вітаються із особою, що телефонує, переважна більшість операторів ніяк не представляються. Завершуючи розмову із суб'єктом звернення, далеко не всі оператори телефонних «гарячих ліній» прощаються з ним.

10. Реєстрація звернень оператором «гарячої лінії» відбувається лише зрідка. Ще рідше суб'єкти звернення інформуються про термін, протягом якого мають бути розглянуті зареєстровані «гарячою лінією» звернення.

11. Неналежним виявився стан інформування громадян про результати розгляду їх звернень на телефонні «гарячі лінії». Разом із тим, кількість повністю вирішених проблем досягла 19 %, а частково вирішених – 25 %, що явно перевищує показники минулого моніторингу, коли вирішеними, по суті, були лише 10% звернень.

2.10. Дотримання 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 розвинутою економікою споживач здійснює керівну функцію на споживчому ринку. А це можливо лише за активної життєвої позиції кожного громадянина країни та 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 "Білль 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 **Консьюмерський 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: "Білль 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. Найпоширенішою і такою, що спричиняє 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 споживачів⁴⁶, **причинами проблем** у цій сфері є:

- невиконання вимог законодавства у сфері захисту прав споживачів та низький рівень відповідальності суб'єктів господарювання за їх порушення;

⁴⁶ 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>

- 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”⁴⁷, 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 вузьчим 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 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.

Таким чином, з одного боку можна констатувати, що в Україні, як і в ЄС, на сьогодні склалася розвинена система правових норм у сфері захисту прав

⁴⁷ Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>

споживачів, однак проблему забезпечення і захисту цих прав остаточно не розв'язано. 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.

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 закону⁴⁸.

Якість послуг складається з кількох компонентів, що відбивають цінність цих послуг для споживачів. Так, 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 споживачів⁴⁹.

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».

Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»⁵⁰ 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»⁵¹. 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

⁴⁸ Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

⁴⁹ Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Пер. з фр. – К.: Основи, 1996. – 420 с.

⁵⁰ 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>

⁵¹ Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>

повинні здійснюватись до кінця 2014 року виключно з дозволу КМУ, або за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки.

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

Крім того, ВРУ за черговим поданням КМУ 28.12.2014 приймає 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».

2.11. Дотримання прав 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»⁵², «Про вибори народних депутатів України»⁵³ та «Про місцеві вибори»⁵⁴.

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 відео фіксації 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.

⁵² 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>

⁵³ Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

⁵⁴ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

До Закону «Про вибори народних депутатів України» зміни за той же період вносились чотири рази і стосувались використання під час виборчої кампанії ресурсів створюваних Суспільного телебачення та Суспільного радіо Національної суспільної телерадіокомпанії України, 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 існуючі «правила гри». 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; встановлено диференційований виборчий бар'єр у 5 % голосів виборців, поданих за виборчі списки місцевих організацій партій, та 7 % – для виборчих блоків місцевих організацій партій. Також Закон містить удосконалені положення щодо прозорості фінансування виборчих кампаній, вибудовує більш чітку систему взаємодії виборчих комісій при підготовці виборів, встановленні підсумків та результатів голосування.

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.

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 пропонувані зміни до Конституції, як зазначено у Пояснювальній записці, мають на меті забезпечити подальший розвиток в Україні 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 про асоціацію з ЄС, 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. Саме ці завдання 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, стає 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 з розширенням 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 вулицю замість того, щоб вирішувати більшість своїх проблем за місцем свого проживання.

2.12. Дотримання 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 Концепції⁵⁵, є вже *четвертою спробою* за період незалежності України модернізувати систему влади. Попередні спроби робились в 1998-2000, 2004-2006 та 2010-2011 роках.

Але 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 «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»⁵⁶.

Згідно із Концепцією та розробленою пізніше КМУ Методикою формування спроможних територіальних громад⁵⁷, 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 України⁵⁸ можуть отримати кошти на інфраструктурні проекти із Державного регіонального фонду.

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.

⁵⁵ 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>

⁵⁶ 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>

⁵⁷ Див.: <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4365/.pdf>

⁵⁸ 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>

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.

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 цей час 16 обласних планів були затверджені Кабінетом міністрів України. 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 проходить складно та розтягується в часі*. Тому поки що, судячи по всьому, переважна більшість громад не отримає фінансове стимулювання із Державного регіонального фонду.

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

Досвід інших країн, зокрема Польщі, на який орієнтується нинішня модель реформування місцевого самоврядування в Україні, свідчить, що адміністративну і адміністративно-територіальну реформи треба проводити *одночасно*. Розуміючи, що перша спрямована на реформування та впорядкування функцій і структур органів управління, а друга – на формування раціональної та ефективної системи територіальної організації життя громад.

На, жаль, те, що зараз відбувається в Україні, досить *далеко від досвіду Польщі*. Адже, Польща за роки реформи місцевого самоврядування із 17 млрд доларів, витрачених на реформу з центрального та місцевих бюджетів, а також отриманих з міжнародних фондів та від європейських інституцій, значну частину витратила *на просвітницьку роботу* – на тренінги, семінари, навчання з розробки стратегій. Щоб люди розуміли, що реформи дадуть і в якій формі будуть ефективними.

Аналіз публікацій в регіональних та центральних ЗМІ на тему об'єднання територіальних громад та аналіз обговорень Перспективних планів на сесіях обласних та районних 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, 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.

Аналіз також показав, що попри дискусії, проблемним моментом є те, що 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 самотійно 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.

Треба розуміти також усю небезпеку втрати громадами своєї історичної, культурної, ментальної ідентичності під час такої «кавалерійської колективізації». І не дивно, що люди, які звикли цінувати свій життєвий уклад, шанувати назву свого села, де народились, де поховані їхні діди і прадіди, не погодяться це втратити.

Тому не випадково, що у більшості регіонів обласні ради провалюють спроби адміністрацій «протягнути» сирі, не погоджені громадами плани об'єднання. За цих умов деякі найбільш «гарячі голови» організаторів об'єднання громад готові нехтувати принципом добровільності цього об'єднання і виношують плани зробити цю реформу примусово, «швидко і правильно».

Але така ситуація є небезпечною, оскільки в країні з достатньо високим рівнем протестної активності, який спостерігається з кінця 2013 року, ризиковано проводити серйозні адміністративно-територіальні зміни без їх обговорення і схвалення в громадах.

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 їх структурних підрозділів.

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

3. ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

3.1. Етапи створення Національної стратегії

З метою вдосконалення правових та організаційних засад, створення дієвого механізму всебічного 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 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.

Відповідно до доручення Прем'єр-міністра України від 23 жовтня 2014 року Міністерство юстиції спільно із представниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ІГС, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 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 серпня 2015 року № 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 звіту про виконання Плану дій за поточний рік 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 у сфері прав людини

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.

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 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 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, передбачуваного) механізму реалізації та захисту прав і свобод людини.

Стратегічними напрямками Стратегії визначено:

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, непрозорості 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 дотриманням 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, освіту, 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 людини⁵⁹, 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 ін.

3.3. Реалізація, моніторинг та контроль за імплементацією Стратегії

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

Для здійснення моніторингу реалізації 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 Стратегії та плану дій здійснюється відповідно до наявних національного та міжнародного механізмів.

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

⁵⁹ 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. ВИСНОВКИ

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В УКРАЇНІ

4.1. У сфері забезпечення прав людей на соціальний захист

4.2. У сфері забезпечення прав пенсіонерів та людей з інвалідністю

4.3. У сфері забезпечення житлових прав громадян

4.4. У сфері забезпечення економічних прав громадян

4.5. У сфері забезпечення права на захист персональних даних

З метою недопущення порушень конституційних прав осіб і припинення вказаних вище фактів порушення законодавства про захист персональних даних необхідно вжити таких заходів:

- *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 таких НПА, виключивши з них положення про обов'язковість надання згоди особи на обробку персональних даних: до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (у частині, що стосується обов'язкового надання особою згоди на збір інформації про неї та членів її сім'ї); 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.

4.6. У сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб

На основі вищевикладеного **пропонується**⁶⁰:

- 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

⁶⁰ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2015. – С. 100-101.

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 державну стратегію застосування потенціалу ВПО, в якій 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 внутрішньо переміщеної особи 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.

4.7. 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 порядок проведення мирних зібрань, а не дозвільний;
- заборонити обмежувати органам місцевого самоврядування проведення мітингів, демонстрацій, пікетів та інших мирних зібрань;
- дозволити спонтанні мирні зібрання, адже громадяни повинні мати можливість миттєво відреагувати на порушення своїх прав чи інтересів;
- закріпити право на контрзібрання та обов'язок влади і міліції запобігати сутичкам і гарантувати безпеку учасників контрзібрань;
- встановити чіткий та вичерпний перелік підстав, коли суди можуть обмежувати мирні зібрання. Такі обмеження можуть застосовуватися 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;
- чітко гарантувати, що неподання повідомлення не є підставою для заборони мирного зібрання;
- забезпечити право на апеляційне оскарження судових заборон мирних зібрань;
- захистити від адміністративної та кримінальної відповідальності організаторів та учасників мирних зібрань;
- встановити відповідальність для посадових осіб за порушення свободи мирних зібрань.

Узагальнені рекомендації МВС України

1. 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.
2. Поновити ведення диференційованої статистики кількості проведених мирних зібрань та їх учасників. Для ведення статистики 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.
3. Запровадити ведення статистики застосувань сили працівниками МВС України щодо учасників зібрань та кількості затриманих осіб під час зібрань.
4. 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.

5. 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.

4.8. 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.

4.9. У сфері забезпечення прав людей на звернення

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

1. Кабінету Міністрів України пропонується:

- підготувати та внести у встановленому порядку на розгляд ВРУ законопроект про внесення змін до низки діючих законів, якими на законодавчому рівні закріпити статус ТГЛ органів публічної влади та звернень, що надходять через них. Такий

законопроект має передбачати скорочений термін 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;

- постановою КМУ затвердити «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 громадянами, додаткової можливості участі громадян у формуванні та реалізації державної політики;

- 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 ЦОБВ, їх назви та режим роботи, а також навести інформацію про перелік питань, які належать до сфери відповідальності кожного ЦОБВ, 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. ЦОБВ, які мають власні телефонні «гарячі лінії», пропонується:

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

- 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.

6. 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.

4.10. У сфері забезпечення прав людей на участь в управлінні

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.

З урахуванням вищезгаданого, пропонується у процесі обговорення та голосування законопроекту від 01.07.2015 №2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» викласти редакцію частини 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».

4.11. 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.

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

У межах удосконалення нормативно-правової бази консюмеризму в Україні необхідно внести відповідні зміни до Закону "Про захист прав споживачів" та Кодексу про адміністративні правопорушення.

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.

У цій Програмі слід зробити посилання на подальше впровадження вказаними інституціями стандартів ISO 9000-2001 і взагалі приділити окрему увагу ролі комплексних систем управління якістю у підвищенні захисту прав споживачів.

Необхідно створити при Держспоживстандарті та при його територіальних підрозділах 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 проблем:**

- 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.

Аналіз кращих практик захисту прав споживачів в країнах ЄС і світу свідчить, що ключовим є втілення у практику прийняття державних рішень пріоритету 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**, яка покликана озброїти учнів знаннями, навичками робити свій споживчий вибір, навчитись діяти, коли порушуються споживчі права.

Серед першочергових завдань освіти є запровадження в навчальних закладах систематичної і комплексної споживчої освіти. На виконання Указу Президента України від 11.12.2002 №1148/2002 "Про програму захисту прав споживачів на 2003–2005 рр." Міносвіти до змісту навчання було додано питання з основ споживчих знань, запроваджено курс "Основи споживчих знань" для 8–11-х класів загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів (професійних ліцеїв) за підтримки Української асоціації споживачів, Міжнародного фонду "Відродження", ПРООН, Програми "Tacis", та ін. видано посібник "Основи споживчих знань".

Оскільки в Україні традиції споживчої освіти тільки-но почали розвиватись, важливим є те, що до такої роботи широко залучається досвід громадських організацій та міжнародний досвід. Як стверджують експерти Регіонального благодійного фонду "Майбутнє" (<http://www.ff.kiev.ua>), специфіка діяльності громадських організацій у сфері споживчої освіти має особливості: правовий аспект в їх заходах переважає над економічним та психологічним.

4.12. У сфері забезпечення прав громадян у процесі реформи 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 органів самоорганізації населення 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;

- слід повсюдно ініціювати розробку Статутів територіальних громад, де їх немає, та внесення необхідних змін до чинних Статутів з використанням модельних, 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;

- необхідно надати «друге життя» створеним у кожній області офісам реформ через надання їм на урядовому рівні офіційного статусу, при цьому чітко розподілити функції між ними та відповідними підрозділами ОДА, які за законом є відповідальними за організацію і проведення реформ;

- 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, слід 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;

- регіональним офісам реформ, обласним та районним державним адміністраціям слід активізувати створення просвітницько-агітаційних мобільних груп, які мають забезпечити постійні комунікації з громадськістю, з представниками міських, сільських та селищних рад; до складу цих груп слід запрошувати людей, що займаються публічною діяльністю, проводити з ними відповідну методичну роботу і регулярний обмін досвідом;

- 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.