



ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

про стан дотримання
та захисту прав і свобод
людини в Україні



ПРАВА ЛЮДИНИ



Київ 2014

УДК 342.7 (477) (042.3)

ББК 67.9 (4УКР) 400.7

Щ 76

*Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
Валерія Лутковська висловлює щиру подяку всьому
колективу Секретаріату Уповноваженого з прав
людини за особистий внесок та самовіддану працю
при підготовці Щорічної доповіді*

Щ 76 **Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав
людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина.**
– К., 2014. – 552 с.

ISBN 966-7855-00-8

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
поширення на видання обов'язкове*

ISBN 966-7855-00-8

© Секретаріат Уповноваженого
Верховної Ради України
з прав людини, 2014

ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ВАЛЕРІЇ ЛУТКОВСЬКОЇ	7
РОЗДІЛ 1. ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ В УКРАЇНІ	9
1.1. Загальна інформація про національний превентивний механізм в Україні	9
1.1.1. Міжнародні зобов'язання України щодо виконання Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання	9
1.1.2. Особливості запровадження національного превентивного механізму в Україні у форматі «Омбудсман +»	11
1.2. Основні показники діяльності національного превентивного механізму в Україні у 2013 р.	18
1.3. Результати моніторингу місць несвободи	23
1.3.1. Результати моніторингу установ Міністерства внутрішніх справ України	23
1.3.2. Результати моніторингу установ Державної пенітенціарної служби України	32
1.3.3. Результати моніторингу установ Державної прикордонної служби України	46
1.3.4. Результати моніторингу установ Державної міграційної служби України	48
1.3.5. Результати моніторингу установ Міністерства оборони України	50
1.3.6. Результати моніторингу установ Державної судової адміністрації України	53
1.3.7. Результати моніторингу установ Міністерства освіти і науки України	54
1.3.8. Результати моніторингу установ Міністерства соціальної політики України	65
1.3.9. Результати моніторингу установ Міністерства охорони здоров'я України	71
1.4. Стан реагування органів державної влади на рекомендації Уповноваженого	76
РОЗДІЛ 2. СПЕЦІАЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ	104
2.1. Результати діяльності відділу спеціальних проваджень	106
2.2. Системні порушення, що перешкоджають ефективному розслідуванню випадків катувань та неналежного поведження	106
2.3. Самостійне проведення органами внутрішніх справ перевірок за фактами жорстокого поведження працівників міліції та прийняття рішень без відповідного повідомлення органів прокуратури	108
2.4. Інші системні порушення прав людини, встановлені за результатами спеціальних проваджень Уповноваженого	110
2.5. Взаємодія з громадськістю	115
РОЗДІЛ 3. ДОТРИМАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ	119
3.1. Стан забезпечення права людини на працю та дотримання трудових прав	122
3.2. Стан дотримання конституційних прав людини на соціальний захист	141
3.3. Стан забезпечення прав людей з інвалідністю	172
3.4. Стан дотримання прав людини у сфері охорони здоров'я	188
3.5. Стан дотримання житлових та окремих майнових прав людини	213

3.6. Стан дотримання прав людини на безпечне для життя і здоров'я довілля, доступні та якісні житлово-комунальні послуги	235
РОЗДІЛ 4. ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ, ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ, ВЕТЕРАНІВ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ТА ЧЛЕНІВ ЇХНІХ СІМЕЙ	259
РОЗДІЛ 5. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ УКРАЇНСЬКИХ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ	283
РОЗДІЛ 6. СТАН ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НА ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ	296
6.1. Дотримання права на захист персональних даних	296
6.2. Результати моніторингу дотримання прав людини на захист персональних даних	303
6.2.1. Недостатність нормативно-правової регламентації обробки персональних даних у відомчих інформаційних системах	303
6.2.2. Неправильне застосування норм законодавства про захист персональних даних під час їх обробки	309
6.3. Пропозиції щодо внесення змін до законів України	313
РОЗДІЛ 7. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ	324
7.1. Право дитини на достатній життєвий рівень	324
7.2. Право дитини на виховання в сім'ї	330
7.3. Право дитини на житло	340
7.4. Право дитини на освіту	345
7.5. Право дитини на захист від насильства та жорстокого поводження	353
7.6. Дотримання прав дітей-біженців та шукачів притулку	363
7.7. Права жінок з дітьми в місцях несвободи	370
РОЗДІЛ 8. СВОБОДА ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ	374
8.1. Стан нормативно-правового забезпечення принципу недискримінації	374
8.2. Дискримінація за ознакою етнічного походження (національності) та права національних меншин в Україні	379
Громадянські права	379
Соціально-економічні права	383
Освітні права	387
8.3. Дискримінація за ознакою релігійних переконань та права релігійних громад в Україні	392
8.4. Дискримінація за ознакою інвалідності та стану здоров'я	398
8.5. Дискримінація за ознакою сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності	403
8.6. Окремі прояви дискримінації: оголошення про вакансії (прийом на роботу)	407
РОЗДІЛ 9. ДОТРИМАННЯ РІВНИХ ПРАВ І МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ	410
9.1. Дотримання рівних прав і можливостей жінок та чоловіків у сфері праці	410
9.2. Забезпечення права жінок і чоловіків на захист від насильства в сім'ї	413
9.3. Дотримання рівних прав і можливостей жінок та чоловіків, засуджених до позбавлення волі	423
РОЗДІЛ 10. ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ	425
10.1. Щодо реагування органів місцевої влади на запити про надання публічної інформації	425
10.2. Щодо офіційних веб-сайтів обласних, районних державних адміністрацій,	

міських рад обласних центрів та міст обласного значення	427
10.3. Веб-сайти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України та міністерств	429
10.4. Обмеження доступу до інформації	430
10.5. Судова практика	431
РОЗДІЛ 11. ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ОФОРМЛЕННЯ ПАСПОРТА ДЛЯ ВИЇЗДУ ЗА КОРДОН	433
РОЗДІЛ 12. ЩОДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ В КОНТЕКСТІ ПРАКТИКИ РЕЄСТРАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ	436
РОЗДІЛ 13. ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ	439
13.1. Право на захист у кримінальному провадженні	439
13.1.1. Порухення прав і свобод під час досудового розслідування	440
13.1.2. Порухення прав і свобод під час судового провадження	458
13.2. Судовий захист у цивільному та адміністративному провадженні	465
13.2.1. Порухення права на розгляд справи у розумні строки	466
13.2.2. Порухення права на своєчасне та повне виконання судового рішення	468
13.2.3. Порухення права на відшкодування державою шкоди, завданої злочином	471
13.3. Судові провадження, що перебували під особистим контролем Уповноваженого з прав людини	473
13.4. Доступ до суду маломобільних груп населення	475
РОЗДІЛ 14. МОНІТОРИНГ СТАНУ ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ	485
14.1. Неправомірне втручання органів місцевого самоврядування у свободу мирних зібрань	486
14.2. Аналіз судових рішень у справах щодо свободи мирних зібрань	489
14.3. Одиначний протест	498
14.4. Забезпечення прав і свобод людини під час масових заходів у листопаді-грудні 2013 р.	498
14.5. Ідентифікація працівників органів внутрішніх справ на мирних зібраннях	501
РОЗДІЛ 15. МОНІТОРИНГ ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАНЬ	504
РОЗДІЛ 16. ДОТРИМАННЯ ПРАВА ЗВЕРТАТИСЯ ЗА ЗАХИСТОМ СВОЇХ ПРАВ ДО МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ	512
РОЗДІЛ 17. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ ПІД ЮРИСДИКЦІЄЮ УКРАЇНИ.	526
17.1. Дотримання прав біженців і осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту	526
17.2. Дотримання процесуальних прав осіб, які підлягають видворенню	528
17.3. Дотримання прав осіб, видворення яких неможливо з різних незалежних від них причин	531
17.4. Дотримання прав закордонних українців	534
СТАТИСТИЧНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЗВЕРНЕННЯ ДО УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У 2013 р.	540



ПРАВА ЛЮДИНИ



ВСТУПНЕ СЛОВО

Принцип загальної поваги прав людини і основоположних свобод, який визначено в Статуті Організації Об'єднаних Націй, є засадовим для успішного розвитку суспільства та держави. Відверте нехтування фундаментальними правами людини призводить до трагічних наслідків та потрясінь, які ми всі переживаємо в останні місяці.

З огляду на масштаб порушень прав людини у листопаді 2013 – лютому 2014 р. перші результати провадження щодо порушень прав людини, здійсненого Уповноваженим у тісній співпраці з громадськими активістами та правозахисниками, ґрунтовно викладені у Спеціальній доповіді Уповноваженого, оприлюдненій 28 лютого 2014 р.

Наразі провадження триває, спільно з представниками інститутів громадянського суспільства здійснюється збір доказів та зафіксованих порушень прав людини у цей трагічний період. Українське суспільство та міжнародна спільнота очікують прозорого й ефективного розслідування порушень прав тисяч учасників протестних акцій.

Відтак, у рамках наданого мені мандата на здійснення парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини я докладу всіх зусиль, аби розслідування, які проводять правоохоронні органи, були ефективними та нарешті дали відповідь на питання, хто саме має понести відповідальність за людські жертви та скалічені долі.

2013-й, який залишиться у пам'яті багатьох поколінь як рік масових протестних акцій і пов'язаних із цим кричущих порушень прав людини, у діяльності Уповноваженого також позначений розв'язанням цілого спектра інших важливих питань у сфері захисту прав людини. Значні зусилля були спрямовані й на подальше інституційне зміцнення Секретаріату Уповноваженого та на реалізацію амбітних завдань, які ми поставили перед собою у Стратегічному плані діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2013–2017 рр.

Секретаріат Уповноваженого з прав людини став першою державною інституцією, яка запровадила постійний зовнішній громадський моніторинг діяльності Омбудсмана та його Секретаріату.

У 2013 р. було здійснено два моніторингових дослідження діяльності Уповноваженого. Перше проведено Центром громадянських свобод за підтримки Програми розвитку ООН в Україні, а друге – робочою групою з питань моніторингу діяльності Омбудсмана Консультативної ради при Уповноваженому. Результати обох моніторингів і рекомендації розміщено на сайті Уповноваженого з прав людини.

Крім того, у рамках реалізації національного превентивного механізму спільно з Харківським інститутом соціальних досліджень було підготовлено та представлено дві спеціальні доповіді Уповноваженого, які стосуються специфічних аспектів дотримання прав людини в місцях несвободи. Так, за підтримки Європейської комісії та Представництва Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) підготовлено Спеціальну доповідь Уповноваженого щодо дотримання прав дитини в закладах соціальної реабілітації, а також за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» – Спеціальну доповідь Уповноваженого щодо стану забезпечення права на медичну допомогу у слідчих ізоляторах Державної пенітенціарної служби України.

Також інституція зробила чималий внесок у справу наближення нашої держави до європейської спільноти. В рамках підготовки лібералізації візового режиму було запроваджено ефективну систему захисту персональних даних. За результатами копійної роботи як на національному рівні, так і з міжнародними партнерами в рамках оціночних місій Європейського Союзу розроблено та ухвалено відповідні зміни до законодавства.

Уповноваженого з прав людини як конституційну інституцію, що відповідає всім вимогам ЄС, наділено додатковими зобов'язаннями у сфері захисту персональних даних, і реалізація цих зобов'язань є надважливим завданням для успішної євроінтеграції.

Варто зазначити, що під час підготовки Щорічної доповіді за 2013 р. враховано рекомендації до минулорічної Щорічної доповіді, надані Комітетом Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин та представниками правозахисної спільноти. Зокрема, у Щорічній доповіді додатково висвітлено питання дотримання права на доступ до публічної інформації, прав трудових мігрантів та особливу увагу приділено питанням захисту прав національних меншин.

**Валерія Лутковська,
Уповноважений Верховної Ради України з прав людини**

Березень 2014 р.

РОЗДІЛ 1

ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ В УКРАЇНІ¹

1.1. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРЕВЕНТИВНИЙ МЕХАНІЗМ В УКРАЇНІ

1.1.1. МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ ЩОДО ВИКОНАННЯ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ ПРОТИ КАТУВАНЬ ТА ІНШИХ ЖОРСТОКИХ, НЕЛЮДСЬКИХ АБО ТАКИХ, ЩО ПРИНИЖУЮТЬ ГІДНІСТЬ, ВИДІВ ПОВОДЖЕННЯ І ПОКАРАННЯ

21 липня 2006 р. Верховна Рада України ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання (Закон України від 21 липня 2006 р. № 22-V). Відповідно до положень Факультативного протоколу держава-учасниця має створити, призначити чи підтримувати на національному рівні один або кілька органів для відвідувань для цілей недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання (національні превентивні механізми – НПМ).

Факультативний протокол не містить положень щодо формату й організаційної структури національних превентивних механізмів, а лише зазначає, що

¹ У зазначеному розділі наводиться стисла інформація про результати реалізації національного превентивного механізму в Україні протягом 2013 р. Більш повна інформація з докладним описом виявлених порушень прав і свобод людини за кожним з відвіданих типів місць несвободи, великим обсягом ілюстративного матеріалу, аналізом відомчих нормативно-правових актів, а також описом стану реагування органів державної влади на рекомендації Уповноваженого з прав людини за результатами моніторингових візитів буде викладена у Спеціальній доповіді за результатами реалізації національного превентивного механізму.

держава має гарантувати функціональну незалежність НПМ та незалежність їхнього персоналу, надавати необхідні ресурси для функціонування НПМ, при їх створенні враховувати принципи, що стосуються статусу національних закладів із захисту та заохочення прав людини.

Відповідно до частини першої ст. 4 Факультативного протоколу кожна держава-учасниця дозволяє національним превентивним механізмам відвідування *будь-якого місця, що перебуває під її юрисдикцією та контролем, де утримуються чи можуть утримуватися особи, позбавлені волі, за розпорядженням державного органу чи за його вказівкою, або з його відома чи мовчазної згоди*. Ці відвідування здійснюються з метою посилення, за необхідності, захисту таких осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання.

Як зазначається в частині другій ст. 4 Факультативного протоколу, «для цілей цього Протоколу позбавлення волі означає *будь-яку форму утримання під вартою чи тюремного ув'язнення або поміщення особи в державне чи приватне місце утримання під вартою, яке ця особа не має права залишити за власним бажанням, за наказом будь-якого судового, адміністративного чи іншого органу*».

Для ефективного виконання своїх функцій національним превентивним механізмам надаються такі повноваження (ст. 19 Факультативного протоколу):

- a) регулярно розглядати питання про поведження з позбавленими волі особами в місцях утримання під вартою, визначених у ст. 4, з метою посилення, за необхідності, їхнього захисту від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання;
- b) надавати рекомендації відповідним органам для цілей поліпшення поведження з позбавленими волі особами та умов їхнього утримання і не допускати катування та інші жорстокі, нелюдські або такі, що принижують гідність, види поведження та покарання з урахуванням відповідних норм Організації Об'єднаних Націй;
- c) надавати пропозиції та зауваження, що стосуються чинного законодавства або законопроектів.

Держави – учасниці Факультативного протоколу зобов'язуються надавати НПМ (ст. 20):

- a) доступ до будь-якої інформації про чисельність позбавлених волі осіб у місцях утримання під вартою, визначених у ст. 4, а також про кількість таких місць та їхнє місцезнаходження;
- b) доступ до будь-якої інформації, що стосується поведження з цими особами, а також умов їх утримання під вартою;

- c) доступ до будь-яких місць утримання під вартою, їхніх споруд та об'єктів;
- d) можливість проводити приватні бесіди з позбавленими волі особами без свідків, особисто, або, за необхідності, через перекладача, а також з будь-якою іншою особою, яка, на думку національного превентивного механізму, може надати відповідну інформацію;
- e) право безперешкодно вибирати місця, які вони бажають відвідати, та осіб, з якими вони бажають поспілкуватись;
- f) право встановлювати контакти з Підкомітетом з недопущення катувань, надсилати йому інформацію та зустрічатися з ним.

Жодний орган чи посадова особа не може призначати, застосовувати, дозволяти або допускати будь-яку санкцію стосовно будь-якої особи чи організації за повідомлення національному превентивному механізму будь-якої інформації, правдивої чи хибної, та жодна така особа чи організація не можуть бути яким-небудь іншим чином обмежені (частина перша ст. 21).

Конфіденційна інформація, зібрана національним превентивним механізмом, не підлягає розголошенню. Дані особистого характеру публікуються лише за прямо вираженою згодою відповідної особи (частина друга ст. 21).

1.1.2. ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ В УКРАЇНІ У ФОРМАТІ «ОМБУДСМАН +»

2 жовтня 2012 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму», яким функції національного превентивного механізму були покладені на Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Відповідно до п. 8 ст. 13 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості НПМ має право відвідувати такі місця:

- місця, в яких особи примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятори тимчасового тримання, кімнати для затриманих та доставлених чергових частин органів внутрішніх справ, пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, кімнати для перебування тимчасово затриманих військовослужбовців, слідчі ізолятори, арештні доми, кримінально-виконавчі установи, приймальники-розподіль-

ники для дітей, загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації, центри медико-соціальної реабілітації дітей, спеціальні виховні установи, військові частини, гауптвахти, дисциплінарні батальйони, спеціальні приймальники для тримання осіб, підданих адміністративному арешту, міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти органів внутрішніх справ, спеціалізовані автомобілі (у тому числі спеціалізовані автомобілі з конвоєм), приміщення (кімнати) для тримання підсудних (засуджених) у судах, заклади примусового лікування;

- психіатричні заклади;
- пункти тимчасового розміщення біженців;
- приміщення для транзитних пасажирів у пунктах пропуску через державний кордон;
- будинки дитини, дитячі будинки-інтернати, притулки для дітей, дитячі будинки, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри соціально-психологічної реабілітації дітей;
- психоневрологічні інтернати;
- геріатричні пансіонати, будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів;
- пансіонати для ветеранів війни і праці;
- соціально-реабілітаційні центри.

До інших повноважень національного превентивного механізму, які були відображені у ст. 19¹ Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», варто віднести такі:

- 1) здійснювати регулярні відвідування місць, зазначених у п. 8 ст. 13 цього Закону, без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості;
- 2) проводити опитування осіб, які перебувають у місцях, зазначених у п. 8 ст. 13 цього Закону, з метою отримання інформації стосовно поведінки з цими особами і умов їх тримання, а також опитування інших осіб, які можуть надати таку інформацію;
- 3) вносити органам державної влади, державним органам, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, у тому числі зазначеним у п. 8 ст. 13 цього Закону, пропозиції щодо запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поведінки та покарання;
- 4) залучати на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць, зазначених у п. 8 ст. 13 цього Закону, представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних;

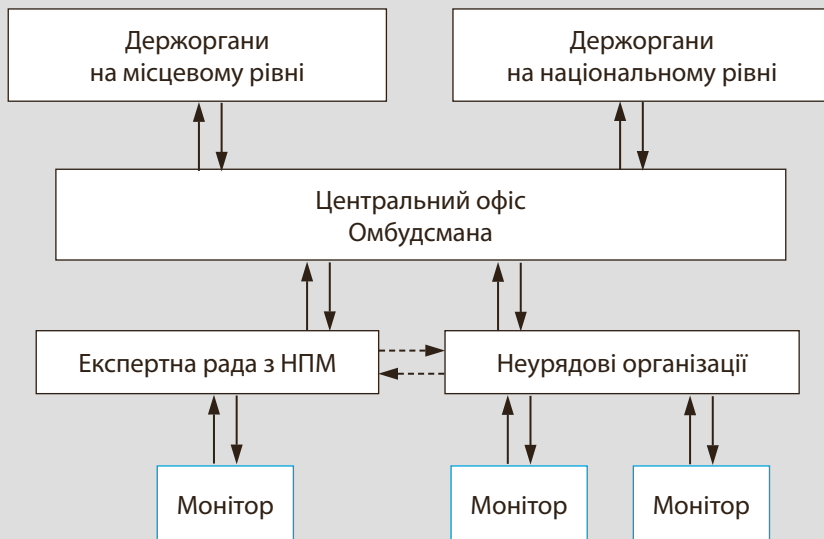
5) реалізувати інші повноваження, передбачені цим Законом.

У 2012 р. після тривалого громадського обговорення за участю провідних національних і міжнародних експертів було прийнято рішення щодо запровадження в Україні національного превентивного механізму у форматі «Омбудсман +», що передбачає здійснення моніторингових візитів до місць несвободи працівниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини та активістів громадянського суспільства. Зазначена модель не зазнала змін й у 2013 р. (рис. 1.1).

Як можна побачити зі схеми, до **основних елементів моделі «Омбудсман +»** належать:

- *центральний офіс Омбудсмана;*
- *Експертна рада з питань реалізації національного превентивного механізму;*
- *неурядові правозахисні організації, відібрані Омбудсманом для здійснення окремих функцій НПМ;*
- *монітори (індивіди, які беруть безпосередню участь у моніторингових візитах від громадськості).*

Рисунок 1.1. НПМ за моделлю «Омбудсман +» в Україні



Три останні елементи (Експертна рада, неурядові організації та монітори) й утворюють так званий «+» як невід’ємну складову моделі національного превентивного механізму, запровадження якої в Україні було розпочато торік.

Розглянемо кожний з елементів системи та його функції докладніше.

Центральний офіс Омбудсмана

Омбудсман здійснює загальне керівництво та координацію всією системою національного превентивного механізму, вносить акти реагування до органів державної влади з метою усунення виявлених в ході моніторингу порушень прав людини. Крім того, Омбудсман надає доручення конкретним особам (моніторам) на право здійснення моніторингових візитів до місць несвободи. Таке доручення надається терміном до одного року з можливістю продовження терміну його дії.

Департамент НПМ є структурним підрозділом Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і реалізує свої функції на підставі Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та Положення про Департамент.

Однією з головних функцій Департаменту є здійснення планових і позапланових відвідувань місць несвободи з метою недопущення неналежного поводження.

Планові візити здійснюються відповідно до затвердженого річного Плану роботи Департаменту, тоді як позапланові візити переважно пов’язані з необхідністю перевірки інформації про системні порушення прав людини в діяльності тієї чи іншої установи, зокрема повідомлень щодо застосування катувань та жорстокого поводження.

Протягом 2013 р. до організаційної структури Департаменту були внесені зміни. Зокрема, зі складу Департаменту було виведено відділ *моніторингу підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та слідство*. Цей відділ був реформований у відділ *спеціальних проваджень та підпорядкований безпосередньо Уповноваженому з прав людини*. Крім того, у структурі Департаменту з’явився новий підрозділ – *відділ експертного забезпечення з медичних питань, до складу якого увійшли фахівці з медичною освітою та великим практичним досвідом*.

Отже, наразі до складу Департаменту входять два управління та шість відділів (загальна штатна чисельність персоналу – 33 працівники). Кожен відділ працює незалежно від інших відповідно до власного плану роботи, закріпленій за конкретними міністерствами та відомствами й, відповідно, здійснює моніторинг чітко визначеного кола місць несвободи. Винятком є лише медичний відділ, який надає експертну допомогу з медичних питань іншим відділам як під час здійснення моніторингових візитів, так і під час аналізу та узагальнення зібраної інформації.

Така організація роботи Департаменту, на мою думку, дає змогу значно підвищити загальну ефективність моніторингу місць несвободи: по-перше, моніторинг здійснюється одночасно п'ятьма підрозділами, а по-друге, кожен із них має у своєму складі експертів, які досконало знають особливості функціонування того чи іншого місця несвободи. Адже, наприклад, важко порівняти специфіку функціонування слідчого ізолятора та будинку дитини або ж психоневрологічного інтернату та пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства.

Враховуючи різноманітність типів місць несвободи та їх принципову відмінність один від одного, організаційну структуру Департаменту НПМ було побудовано за принципом спеціалізації (рис. 1.2).

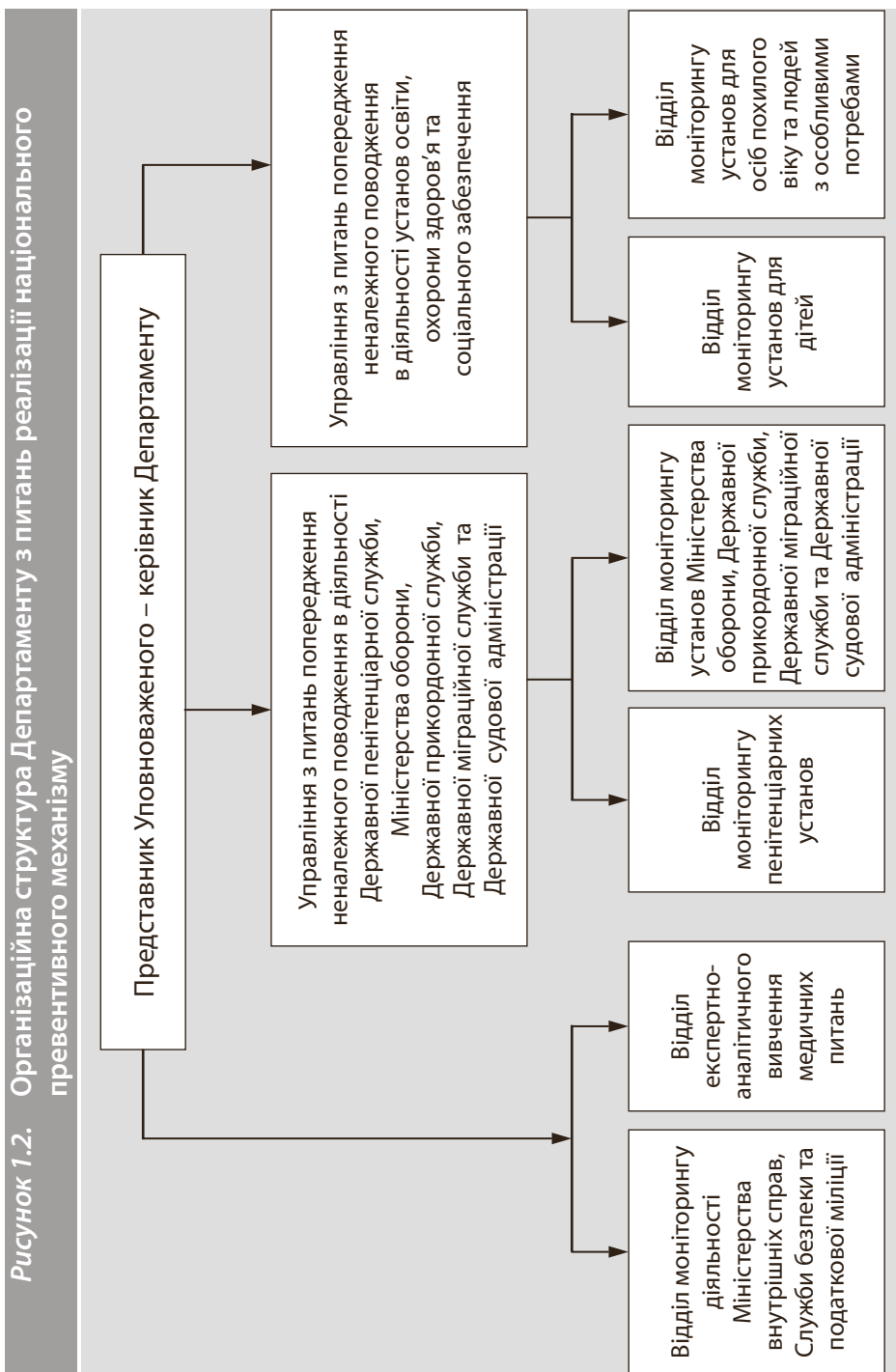
Експертна рада з питань реалізації НПМ

До складу Експертної ради увійшли представники національних неурядових організацій, які мають значний досвід у сфері моніторингу дотримання прав людини в діяльності місць несвободи, зокрема експерти Асоціації незалежних моніторів місць несвободи (АНМ), Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (АУМДПЛ), Молодіжної альтернативи (М'АРТ), Української Гельсінської спілки з прав людини (УГСПЛ), Харківського інституту соціальних досліджень (ХІСД), Харківської правозахисної групи (ХПГ) та Центру інформації про права людини (ЦІПЛ).

В якості спостерігачів до складу Експертної ради були запрошені експерти низки міжнародних і міждержавних організацій, що займаються моніторингом стану дотримання прав людини, зокрема Програми розвитку ООН в Україні, Верховного комісара ООН з прав людини, Верховного комісара ООН з питань біженців, Ради Європи, Делегації Євросоюзу в Україні, Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні, Міжнародної організації з міграції та Міжнародного фонду «Відродження».

Відповідно до Положення про Експертну раду з питань реалізації національного превентивного механізму **основними напрямками її діяльності є:**

- систематизація та аналіз фактів неналежного поведіння у діяльності органів державної влади, які мають у своєму підпорядкуванні місце несвободи;
- підготовка рекомендацій до змісту щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого про стан запобігання неналежному поведінню;
- сприяння реалізації громадських ініціатив щодо запобігання неналежному поведінню;
- участь у здійсненні експертизи законопроектів та підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються запобігання неналежному поведінню;
- аналіз заходів та документів, які готуються органами влади та безпосередньо або опосередковано стосуються питань, пов'язаних із



- попередженням неналежного поведження;
- організація та проведення досліджень проблеми неналежного поведження;
- підготовка пропозицій щодо удосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- аналіз та систематизація міжнародного досвіду у сфері попередження неналежного поведження;
- сприяння формуванню правової культури та правової інформованості населення;
- сприяння поглибленню співпраці Уповноваженого та представника Уповноваженого з громадськими організаціями, а також засобами масової інформації, забезпечення належної координації співпраці Департаменту з питань реалізації НПМ із інститутами громадянського суспільства, залученими до процесу реалізації НПМ;
- участь у організації комунікації Уповноваженого та представника Уповноваженого з Підкомітетом з недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання Комітету ООН проти катувань.

Монітори (особи, які беруть безпосередню участь у моніторингових візитах від громадськості)

Як монітори місць несвободи залучаються особи, які висловили бажання брати участь у моніторингових візитах й пройшли відповідний відбір.

Попередній відбір та навчання. Цей етап здійснюється відібраною неурядовою організацією (НУО) на підставі договору з Омбудсманом. Кандидати, які успішно пройшли навчання, рекомендуються Експертній раді для попереднього затвердження.

Розгляд кандидатур Експертною радою. Резюме кандидатів, які успішно пройшли навчання, розглядаються Експертною радою. За необхідності з потенційними кандидатами можливе проведення співбесіди. За результатами розгляду Експертна рада рекомендує Омбудсманові кандидатури моніторів від громадськості для остаточного затвердження.

Затвердження кандидатур Омбудсманом. Омбудсман приймає остаточне рішення щодо затвердження кандидатур, поданих Експертною радою, та, у разі позитивного рішення, надає персональні доручення на право здійснення моніторингових візитів до місць несвободи терміном на один рік з можливістю продовження терміну його дії. Під час здійснення моніторингового візиту монітор наділяється всіма правами, передбаченими Законом «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» в частині, що стосується діяльності національного превентивного механізму. Монітор зобов'язаний дотримуватися етичних принципів, розроблених та затверджених Експертною

радою. У разі їх порушення Експертна рада може рекомендувати Уповноваженому з прав людини достроково припинити доручення.

Протягом 2013 р. базове навчання пройшли понад 150 моніторів від громадськості.

1.2. ОСНОВНІ ПОКАЗНИКИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ В УКРАЇНІ У 2013 р.

Загальна кількість установ в Україні, які за формальними ознаками можуть бути віднесені до місць несвободи, близько 6 тис. Такі місця наразі перебувають у віданні 11 міністерств та відомств, а саме: Державної міграційної служби, Державної пенітенціарної служби, Державної прикордонної служби, Державної судової адміністрації, Міністерства доходів та зборів, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони, Міністерства освіти і науки, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства соціальної політики, Служби безпеки (табл. 1.1).

Таблиця 1.1. Типологія та загальна кількість місць несвободи в Україні

№	Підпорядкованість	Тип установи	Всього установ		Кількість візитів		
			2012 р.	2013 р.	2013 р.		
			2012 р.	2013 р.	всього	з них	Разом
					повт.		
1	Державна міграційна служба України	Пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні	2	2	1		1
2	Державна податкова служба України (з 2013 р. Міністерство доходів і зборів України)	Територіальні органи державної податкової служби (Міністерство доходів і зборів України)	160	56			

(Продовження таблиці 1.1)

3	Державна прикордонна служба України	Пункти тимчасового тримання	10	10	2	4	1	6
		Спеціальні приміщення для адмінзатриманих	75	75	1	4	1	5
4	Державна пенітенціарна служба України	Виправні колонії (максимального рівня безпеки)	9	9	2	4		6
		Виправні колонії (середнього рівня безпеки)	76	76	11	13		24
		Виправні колонії (мінімального рівня безпеки)	27	27	5	3		8
		Виправні центри	23	24	1	1		2
		Виховні колонії	8	7	1			1
		СІЗО (УВП)	33	33	11	17	2	28
		Спеціалізовані лікувальні заклади	6	6				
5	Державна судова адміністрація України	Камери для підсудних у судах	489	489		22		22
6	Міністерство внутрішніх справ України	Автозаки	922	674	2	9		11
		Спеціальні вагони (вагонзаки)	29	29				
		Спеціальні палати в медичних закладах	587	587				
		Ізолятори тимчасового тримання	462	437	26	30	4	56
		Міські, районні, лінійні органи внутрішніх справ	1062	1056	45	53	7	98
		Приймальники-розподільники для дітей	18	13	1	2		3
		Спеціальні приймальники для адмінарештованих	27	26	8	2		10

(Продовження таблиці 1.1)

7	Міністерство соціальної політики України	Дитячі будинки-інтернати	55	55	10	11	1	21
		Притулки для дітей	58	42	1			1
		Психоневрологічні інтернати	152	152	8	20	2	28
		Стаціонарні відділення територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)	348	355	2	6		8
		Центри соціально-психологічної реабілітації дітей	58	86	1			1
		Будинки-інтернати та пансіонати	117	117	4	6		10
8	Міністерство охорони здоров'я України	Будинки дитини	46	45	4	3		7
		Психіатричні (психоневрологічні) лікарні та центри судово-психіатричної експертизи	98	86	11	17		28
9	Міністерство освіти і науки України	Загальноосвітні школи-інтернати, в т.ч. і для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	72	33	1	3		4
		Загальноосвітні школи соціальної реабілітації	6	6	2	2		4
		Профучилища соціальної реабілітації	3	2	2			2
		Санаторні загальноосвітні школи-інтернати	66	71	1	7		8
		Спеціальні загальноосвітні школи-інтернати	359	334	3	12	2	15
		Дитячі будинки	104	94		1		1

(Продовження таблиці 1.1)

10	Міністерство оборони України	Гауптвахти	4	2	1	2	2	3
		Дисциплінарні батальйони	1	1	1	2	2	3
		Клініки психіатрії	4	4		1		1
		Кімнати для тимчасово затриманих	18	32		2		2
		Спецпалати	14	8		1		1
		Військові частини	337	386		1		1
11	Служба безпеки України	Територіальні органи СБУ	27	27				
		Ізолятори тимчасового тримання	1	1	1			1
Всього			5973	5575	169	262	24	431

Як можна побачити, відбулися певні зміни в структурі та кількості місць несвободи. Так, наразі у Міністерстві соціальної політики відбувається реорганізація притулків для дітей у центри соціально-психологічної реабілітації дітей; у Міністерстві освіти та науки вдвічі зменшено кількість загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, зменшується кількість і дитячих будинків; вдвічі зменшена кількість гауптвахт Міністерства оборони; на третину скорочена кількість спеціальних автомобілів для транспортування затриманих, взятих під варту та засуджених осіб (автозаки) та закрито близько тридцяти ізоляторів тимчасового тримання Міністерства внутрішніх справ тощо.

Водночас під час моніторингу були встановлені й нові типи установ, які за формальними ознаками можуть бути віднесені до місць несвободи. До таких місць можна віднести, зокрема, приміщення у міжнародних аеропортах для осіб, недопущених на територію України у зв'язку із порушенням законодавства про охорону державного кордону; відділення для примусового лікування від туберкульозу у протитуберкульозних закладах та відділення системи охорони здоров'я. Ці місця стануть об'єктом моніторингу НПМ у 2014 р.

Протягом 2013 р. моніторинговими візитами було охоплено 262 установи, з яких 24 були відвідані повторно. На *рисунку 1.3* та у *таблиці 1.2* представлений аналіз кількості візитів у розрізі відомств та регіонів України.

Таблиця 1.2. Кількість відвіданих місць несвободи у 2013 р. у розрізі регіонів України

Адміністративно-територіальна одиниця	ДМСУ ¹	ДПСУ ²	ДПтСУ ³	ДСАУ ⁴	МВС ⁵	Мінсоц-політики ⁶	МОЗ ⁷	МОН ⁸	МОУ ⁹	Всього
АРК					3	4	1			8
Вінницька область			2	2	2	5				11
Волинська область	1									1
Дніпропетровська область					6					6
Донецька область			3				1	2		6
Житомирська область			1		2					3
Закарпатська область		1	1	1	4	3	1			11
Запорізька область			4		4	2	1	1		12
Івано-Франківська область			2		1	2	2	2		9
Київська область			1		3	6	3	1		14
Кіровоградська область			1		3	1	1	1		7
Луганська область		1	2	3	4	1	2			13
Львівська область		1	2		6	2				11
Миколаївська область			2	2	1	2	1	2	1	11
Одеська область		1		1	6			2		10
Полтавська область					6		1	1		8
Рівненська область			3		6	2		3		14
Сумська область		2		4		2	1			9
Тернопільська область					3					3
Харківська область			3		6	2	3			14
Херсонська область				5						5
Хмельницька область			3							3
Черкаська область			2		1					3
Чернівецька область					7	3				10
Чернігівська область		2	2	1	7		1	2	1	16
м. Київ			4	3	15	5	1	7	7	42
м. Севастополь						1		1		2
Всього	1	8	38	22	96	43	20	25	9	262

1 Державна міграційна служба України

2 Державна прикордонна служба України

3 Державна пенітенціарна служба України

4 Державна судова адміністрація України

5 Міністерство внутрішніх справ України

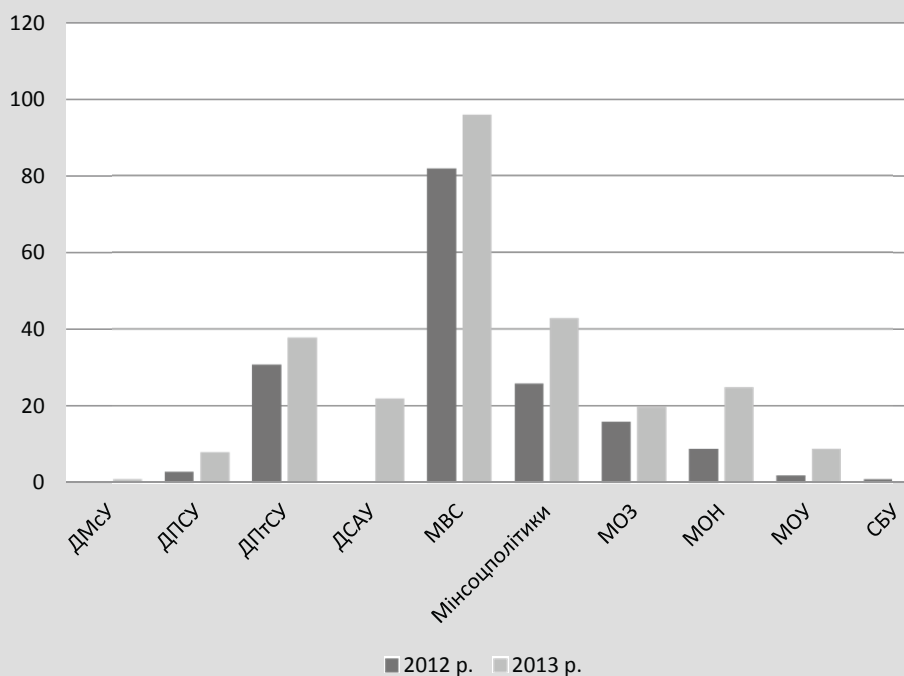
6 Міністерство соціальної політики України

7 Міністерство охорони здоров'я України

8 Міністерство освіти і науки України

9 Міністерство оборони України

Рисунок 1.3. Відвідування (2012–2013 рр.) у розрізі міністерств та відомств, яким підпорядковані місця несвободи



1.3. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ МІСЦЬ НЕСВОБОДИ

1.3.1. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ УСТАНОВ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Загальна характеристика місць несвободи, що належать до відання Міністерства

Мережа місць несвободи, що перебувають у складі Міністерства, є найчисельнішою порівняно з іншими відомствами. До складу так званих офіційних місць несвободи можна віднести установи, спеціально обладнані для тримання осіб,

та спеціальні транспортні засоби для конвоювання затриманих, узятих під варту та засуджених осіб.

Також існують і так звані неофіційні місця несвободи у сфері відповідальності МВС, до яких належать кабінети оперативних працівників та слідчих, кімнати для проведення допитів, а також будь-які інші приміщення на території органів внутрішніх справ, у яких також можуть утримуватися або утримуються особи проти їх волі. Загальна ж кількість міських, районних та лінійних (на залізниці) органів внутрішніх справ дорівнює 1056.

До установ, спеціально обладнаних для тримання осіб, станом на 1 січня 2014 р. належать:

- 1175 кімнат для затриманих та доставлених чергових частин органів внутрішніх справ МВС України, у яких протягом 2013 р. трималося 3291 особа;
- 437 ізоляторів тимчасового тримання, у яких протягом року трималося 146 452 особи;
- 26 спеціальних приймальників для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, у яких протягом року трималося 4235 осіб;
- 13 приймальників-розподільників для дітей, у яких протягом року трималося 141 дитина;
- 587 спеціальних палат у медичних закладах, у яких протягом року трималося 829 осіб, у т.ч. 192 особи, хворі на туберкульоз.

Найбільша кількість осіб серед спеціальних установ МВС утримується в ізоляторах тимчасового тримання. Однак, починаючи з 2010 р., намітилася тенденція до зменшення кількості утримуваних осіб (з 269 тис. у 2010 р. до 146 тис. у 2013-му). Відбулось і зменшення загальної кількості ізоляторів (з 480 у 2010 р. до 437 у 2013-му). Варто зауважити, що завдяки принциповій позиції Уповноваженого та представників національного превентивного механізму щодо необхідності забезпечення в ізоляторах тимчасового тримання належних матеріально-побутових та санітарних умов для утримуваних осіб, протягом 2013 р. найбільш суттєво зменшилася кількість зазначених спецустанов (з 462 до 437). Окрім цього, до чинників, що сприяли припиненню функціонування такої кількості спецустанов, можна віднести й зменшення загальної чисельності утримуваних у них осіб, а також недоцільність виділення з державного бюджету значних коштів на проведення в них реконструкції з приведення умов тримання до національних та міжнародних стандартів.

У 2013 р. кількість осіб, які утримувались в ізоляторах тимчасового тримання, зменшилася на 30 % порівняно з 2013 р. і на 43 % порівняно з 2011 р.

Протягом 2013 р. припинено функціонування 5 приймальників-розподільників для дітей як таких, що не відповідають вимогам національних та міжнародних стандартів. Наразі функціонує 12 та один залишається на ремонті.

На виконання рекомендацій Уповноваженого за результатами моніторингового візиту представників НПМ до спеціального приймальника для утримання осіб, підданих адміністративному арешту, Івано-Франківського МВ УМВС України в Івано-Франківській області, керівництвом Управління прийнято рішення про ліквідацію зазначеної установи.

До спеціальних транспортних засобів для конвоювання затриманих, заарештованих та засуджених осіб належать:

- спеціальні вагони типу «СТ» (вагонзаки, «столипінські вагони») – для перевезення взятих під варту та засуджених осіб;
- спеціальні автомобілі органів внутрішніх справ МВС для перевезення взятих під варту та засуджених осіб (автозаки);
- спеціальні автомобілі внутрішніх військ МВС для перевезення взятих під варту та засуджених осіб (автозаки).

Варто зазначити, що загальна кількість осіб, які були переміщені за допомогою спеціальних транспортних засобів, перевищує 900 тис., однак при її обрахуванні треба брати до уваги той факт, що деякі особи переміщувалися протягом року кілька разів, при цьому різними типами спеціальних транспортних засобів. Наприклад, доставляння однієї особи до суду зі слідчого ізолятора (ізолятора тимчасового тримання) й у зворотному напрямку буде обраховуватися двічі, при цьому засідань суду протягом розгляду справи може бути кілька.

Повертаючись до загальної кількості етапованих осіб, з урахуванням вищезгаданих аспектів, зазначимо, що протягом року спеціальними транспортними засобами було переміщено:

- 142 007 взятих під варту та засуджених осіб – за допомогою 29 спеціальних вагонів типу «СТ»;
- 516 377 взятих під варту та засуджених осіб – за допомогою 426 (з 726 наявних) спеціальних автомобілів органів внутрішніх справ МВС (автозаки);
- 282 326 взятих під варту та засуджених осіб – за допомогою 219 спеціальних автомобілів внутрішніх військ МВС (автозаки).

Варто зазначити, що 302 (41 %) з 726 автозаків органів внутрішніх справ МВС підлягає списанню у зв'язку з їх непридатністю до експлуатації (зазначені автомобілі фактично не експлуатуються).

Окрім цього, слід зауважити, що на сьогодні в органах внутрішніх справ експлуатується лише 426 автозаків, що становить 47 % норми табельної належності зазначених транспортних засобів (має бути 891 спецавтомобіль).

Протягом 2013 р. працівники Департаменту спільно з представниками громадськості відвідали **96 органів і підрозділів**, підпорядкованих Міністерству

внутрішніх справ: 53 міських, районних та лінійних органи внутрішніх справ, 30 ізоляторів тимчасового тримання, 2 спеціальних приймальники, 2 приймальники-розподільники для дітей, 9 автозаків.

Також протягом 2013 р. було здійснено 11 повторних візитів до міськрайлінорганів та спеціальних установ міліції. Повторні візити дали можливість оцінити якість виконання наданих рекомендацій за результатами попередніх відвідувань.

Незважаючи на постійні рекомендації Уповноваженого з прав людини щодо усунення недоліків і системних порушень, притаманних діяльності переважної більшості міськрайлінорганів та спецустанов, підпорядкованих МВС, повторні візити та візити до не відвідуваних раніше місць несвободи засвідчили, що керівництвом управлінь МВС (ГУМВС) України заходи для усунення цих недоліків переважно не вживаються.

Окрім цього, результати відвідувань свідчать про вкрай низький рівень знань працівниками спецустанов та міськрайлінорганів МВС України чинного законодавства у сфері захисту прав людини. Зокрема, особи, які безпосередньо відповідають за затримання та тримання осіб, недостатньо обізнані з положеннями Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», нормативно-правових актів у сфері забезпечення прав людини та встановленого Законом України «Про попереднє ув'язнення» порядку звернення взятих під варту осіб до Уповноваженого з прав людини та в інші державні органи і міжнародні організації.

Типові порушення прав та свобод людини, виявлені у 2013 р.

Із набранням чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України) запроваджено низку важливих заходів, які повинні звести до мінімуму ризику неналежного поведження із затриманою особою на етапі досудового провадження. Одним із таких заходів є надання затриманій особі права негайно повідомити про своє затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб на її вибір. Окрім цього, уповноважена особа, що здійснила затримання, зобов'язана негайно повідомити про факт затримання орган (установу), уповноважений законом на надання безоплатної правової допомоги. Вимога здійснювати такі повідомлення закріплена у ст. 213 КПК України. Порядок дій під час здійснення такого повідомлення визначено у Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363.

На жаль, дана вимога системно порушується й, як наслідок, проблема жорстокого поведження працівників міліції з особами, які перебувають у місцях не-

свободи, залишається актуальною для України, про що свідчать численні звернення до Уповноваженого та результати перевірок установ МВС, проведених працівниками Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму спільно з громадськістю. Окрім цього, виявлено непоодинокі випадки, коли повідомлення не здійснюється взагалі.

Контроль за виконанням цієї норми покладається на цілу низку посадових осіб. Новий КПК України (ст. 212) передбачає призначення в кожному підрозділі органу досудового розслідування однієї або декількох службових осіб, відповідальних за перебування затриманих, до обов'язків яких входить перевірка здійснення повідомлення центру безоплатної правової допомоги та третіх осіб про затримання особи. Окрім цього, відповідно до вимог п. 6.6.2 Інструкції, затвердженої наказом МВС України від 28.04.2009 р. № 181, оперативний черговий ОВС зобов'язаний перевіряти, чи повідомлено центр безоплатної правової допомоги про затримання доставленої особи, та самостійно здійснювати таке повідомлення, якщо його не зробила особа, що провела затримання. Незважаючи на це, під час здійснення моніторингових візитів виявляються системні порушення цих вимог.

До основних причин, що сприяють зазначеним порушенням, можна віднести такі:

- до сьогодні не в усіх підрозділах ОВС призначено службових осіб, відповідальних за перебування затриманих;
- уповноважені службові особи, які здійснюють затримання, навмисно не повідомляють центри з надання правової допомоги з метою надання можливості слідчим чи оперативним працівникам міліції якомога довше «працювати» з затриманим для отримання зізнання, проведення інших слідчих дій (впізнання, вилучення речей тощо);
- особи, відповідальні за перебування затриманих, підпорядковані безпосередньо керівникові слідчого підрозділу й, як наслідок, не можуть реально впливати на забезпечення прав затриманих та замість виконання покладених на них обов'язків залучаються до виконання завдань не за призначенням;
- оперативні чергові ОВС не контролюють законність доставляння і не перевіряють, чи здійснено повідомлення про затримання доставленого третіх осіб.

На нашу думку, мінімізувати порушення прав людини в діяльності органів міліції можливо шляхом законодавчої заборони проведення допитів, інших слідчих дій і опитувань громадян оперативними та іншими працівниками правоохоронного відомства в приміщеннях, не обладнаних системами відеозапису з архівацією даних.

Прояви катувань, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження та покарання

Під час перевірки Дарницького РУ ГУМВС України в м. Києві виявлено факт безпідставного тримання в кімнаті для затриманих та доставлених чергової частини громадянина Г., якому протягом 24 годин з моменту затримання не було вручено повідомлення про підозру відповідно до вимог ст. 278 КПК України. Окрім цього, на особі виявлено ознаки побиття (синці на обличчі) та характерні сліди на зап'ястях рук від застосування наручників.

Затриманий повідомив, що був неодноразово побитий працівниками міліції, а також понад 6 годин безперервно перебував у наручниках. Про виявлений факт працівниками Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму було негайно повідомлено прокуратуру Дарницького району м. Києва. За результатами попередньої перевірки прокуратурою району винесено постанову про звільнення затриманого. За результатами службової перевірки за виявленим фактом до дисциплінарної відповідальності притягнуто ряд посадових осіб та розпочато кримінальне провадження за ст. 371 КК України (завідомо незаконне затримання, арешт, або тримання під вартою).

У приймальнику-розподільнику для дітей, підпорядкованому УМВС України в Полтавській області, двох дівчат протягом десяти діб тримали в кімнатах тимчасового тримання, які не відповідають мінімальним стандартам належного поводження. Зокрема, у цих кімнатах немає санвузлів, природного освітлення, постійного доступу до проточної та питної води. Кімнати вмебльовані лише ліжком та стільцем.

Під час спілкування з утримуваними з'ясовано, що перед помещенням до приймальника дівчата не оглядалися лікарем. У нічний час вони утримувалися в одиночних приміщеннях під наглядом працівника міліції чоловічої статі. Через відсутність у кімнатах санвузлів та питної води щоразу за потреби необхідно було звертатися до чергового міліціонера. Медичним оглядом, що проводився в рамках підготовки матеріалів, необхідних для переведення до школи соціальної реабілітації, у дівчат виявлено педикульоз, однак лікування та санітарна обробка не проведені.

Завдяки втручанню моніторингової групи дітей перемістили до світлої та просторої спальної кімнати, надана необхідна допомога у закладі охорони здоров'я, а також залучено до охорони дівчат працівника приймальника-розподільника жіночої статі.

Неналежні умови тримання

Типові порушення, характерні для усіх місць несвободи МВС, що полягають у неналежних умовах тримання осіб, які можна розцінювати як жорстоке, або таке, що принижує гідність, поводження:

- корисна площа на одну утримувану особу в камерах спецустанов, кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин органів внутрішніх справ та спальних приміщеннях приймальників-розподільників для дітей не відповідає вимогам національних та міжнародних стандартів;
- використання для тримання осіб камерних приміщень спецустанов, кімнат для затриманих та доставлених чергових частин, де відстань між стінами менше двох метрів, а відстань між підлогою і стелею менше 2,5 м, що суперечить міжнародним стандартам, оскільки відповідно до п. 43 Другої Загальної доповіді [СРТ/IN^{of}(92)3] **у поліцейських камерах відстань між стінами має бути не менше 2 м, а між підлогою і стелею – не менше 2,5 м;**
- несвоєчасне і неякісне харчування осіб, які тримаються в спецустановах і кімнатах для затриманих та доставлених чергових частин (КЗД);
- незабезпеченість постійного вільного доступу до проточної та питної, а також до гарячої води;
- невиконання рекомендацій лікарів щодо необхідності додаткових обстежень у лікувальних закладах осіб, яким надавалася медична допомога, що створює загрозу життю та здоров'ю утримуваних осіб;
- недостатнє або взагалі відсутнє природне освітлення в камерах і кімнатах для затриманих та доставлених;
- у камерах окремих спецустанов і переважній більшості з перевірених КЗД облаштування санвузлів не відповідає відомчим будівельним нормам та вимогам міжнародних стандартів щодо гігієни, зручності користування, запобігання поширенню неприємних запахів, або ж їх розміщення є таким, що користування ними принижує гідність особи, оскільки заходи щодо дотримання особистої гігієни, справляння природних потреб відбуваються у полі зору інших осіб (відсутні перегородки та двері), або камер відеоспостереження;
- в камерах та КЗД відсутня або неналежно функціонує припливна вентиляція з механічним спонуканням;
- вікна камер та КЗД не обладнані кватирками для вентиляції, чим унеможливлений доступ свіжого повітря;
- практикуються необґрунтовані відмови в отриманні передач утримуваним особам у вихідні дні;
- камери спецустанов не обладнані столами для приймання їжі, табуретами, настінними шафами та тумбочками для зберігання продуктів харчування і предметів особистої гігієни або це обладнання не відповідає вимогам відомчих будівельних норм та міжнародних стандартів;

- у камерах і кімнатах, де перебувають утримувані, немає системи сигналізації (кнопки виклику персоналу), яка дає змогу ув'язненим негайно встановлювати контакт із персоналом, що створює небезпеку несвоєчасного втручання в можливі інциденти (насильство серед затриманих, спроби самогубства, пожежі тощо);
- спеціальні установи і КЗД не забезпечені медичним інвентарем та витратними матеріалами відповідно до норм, визначених національними та міжнародними стандартами;
- камери і кімнати, де перебувають утримувані, не обладнані радіодинаміками з автономними регуляторами гучності та антенами ефірного телебачення, що позбавляє затриманих осіб можливості одержувати інформацію про події, що відбуваються у зовнішньому світі;
- немає або не відповідають вимогам національних і міжнародних стандартів приміщення, призначені для забезпечення медичної допомоги тощо;
- на порушення вимог Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» в адмінбудівлях не створено умов для безперешкодного доступу маломобільних груп населення, зокрема, сходи на входах не обладнано пандусом відповідно до вимог Державних будівельних норм України (ДБН В.2.2-17:2006) «Будинки і споруди. Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення», або на входах до адмінбудівель встановлено турнікети.

Неналежне ведення службової документації:

- вільний доступ до книги скарг та пропозицій не забезпечено. Книжки знаходяться у чергового або допуск до них можливий з дозволу міліціонера, який здійснює перепускний режим до службових приміщень. Окрім цього, не завжди виконуються вимоги Закону України «Про звернення громадян», а саме на порушення вимог ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» посадові особи райвідділу об'єктивно, всебічно і вчасно не перевіряють заяви чи скарги, внесені громадянами до книги скарг і пропозицій, про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення громадяни не повідомляються, що суперечить вимогам ст. 19 Закону України «Про звернення громадян»;
- особам, які поміщаються до спецустанови, не надається можливість вносити у журнали первинного обстеження осіб, які поміщаються в ІТТ, власноручні записи про наявність або відсутність скарг на стан здоров'я;
- неналежним чином ведуться журнали реєстрації надання медичної допомоги особам, які утримуються в ІТТ, чим унеможлиблюється контроль за забезпеченням права на охорону здоров'я та встанов-

лення обставин отримання тілесних ушкоджень особами, які там тримаються;

- неналежним чином ведуться журнали реєстрації виведення затриманих і взятих під варту осіб із камер ІТТ, чим унеможливлено контроль за правомірністю виведень. Крім того, у зазначених журналах не реєструються всі без винятку виведення з камер утримуваних осіб, зокрема, виведення на прогулянки, на час бактерицидних обробок камер тощо;
- у книгах обліку виведення утримуваних з камер не зазначаються підстави виведення та працівники ОВС, до яких виводяться утримувані;
- неналежно ведуться журнали обліку доставлених, відвідувачів та запрошених до міськрайлінорганів, чим ускладнюється контроль за правомірністю доставляння та перебування громадян у службових приміщеннях міліції. У журналах не завжди вказується час залишення доставленою (запрошеною) особою приміщення ОВС, не відображаються заходи, яких було вжито стосовно доставленої особи (складено протокол, відібране пояснення та інше), не завжди зазначається посада, прізвище працівника міліції, яким особа доставлена чи запрошена до ОВС. Записи в журналах не містять інформації щодо того, в якому статусі особа перебувала в міськрайлінівідділі (доставлений, запрошений чи відвідувач);
- у книгах прийому та здачі чергування не зазначається інформація щодо осіб, які тримаються в кімнатах затриманих та доставлених, у тому числі з перевищенням встановлених термінів тримання;
- журнали реєстрації надання медичної допомоги особам, які утримуються в черговій частині, ведуться неналежним чином, чим унеможлиблюється контроль за забезпеченням права на медичну допомогу та встановлення обставин отримання тілесних ушкоджень доставленими до чергових частин;
- неналежним чином ведуться журнали інформування центрів з надання безоплатної правової допомоги затриманим;
- ведення документації патрульної служби в частині обліку осіб, затриманих та доставлених до підрозділів міліції, не відповідає вимогам Статуту патрульно-постової служби міліції України;
- до планів з функціональної підготовки особового складу спецустанов та міськрайлінорганів МВС на 2012–2013, 2013–2014 навчальні роки не включені теми для обов'язкового вивчення з питань забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. Ознайомлення з матеріалами службової підготовки (тематичними планами, конспектами тощо), проведення опитування та бесід з працівниками міськрайлінорганів та спецустанов МВС дають під-

стави стверджувати, що керівництвом відвіданих органів та підрозділів не забезпечено вивчення особовим складом національного та міжнародного законодавства, відомчих нормативних актів у галузі прав людини.

1.3.2. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ УСТАНОВ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

До складу кримінально-виконавчої системи України входять:

- **26** слідчих ізоляторів та **6** установ виконання покарань – місця попереднього ув'язнення. У них перебувають узяті під варту особи протягом часу досудового розслідування та судового розгляду, відбувають покарання засуджені до довічного позбавлення волі, арешту, залишені особи для робіт з господарського обслуговування;
- **112** виправних колоній – місця для відбування кримінального покарання у вигляді позбавлення волі;
- **7** виховних колоній – місця для відбування кримінального покарання у вигляді позбавлення волі для неповнолітніх;
- **24** виправних центри – місця відбування кримінального покарання у вигляді обмеження волі;
- **69** арештних домів – місця відбування кримінального покарання у вигляді арешту;
- **6** лікувальних закладів.

Усього станом на **1 лютого 2014 р.** у **182** установах, що належать до сфери управління Державної пенітенціарної служби України, *трималося 125 333 особи*. Порівняно з минулим роком чисельність осіб в установах, підпорядкованих ДПтС України, *зменшилася на 21 779 осіб, або 14, 9 %*.

Після прийняття нового КПК України чисельність узятих під варту осіб і засуджених протягом 2013 р. у *26 діючих слідчих ізоляторах та 6 установах виконання покарань з функцією СІЗО зменшилась на 9352 особи (на 31 %) і становить 21 502 особи*, з них перебуває на стадії:

- досудового розслідування 1189 осіб (2483 особи рік тому, два роки тому – 4156 осіб);
- судового слідства (до винесення вироку) – 8029 осіб (рік тому 14 212 осіб, два роки тому – 16 871 особа).

При **88** установах виконання покарань функціонують професійно-технічні навчальні заклади, в яких навчається майже **8,5** тис. засуджених. Протягом 2013 р. **11,5** тис. осіб завершили навчання, отримали робітничу професію та документи (свідоцтво про набуття професії).

Загальноосвітнє навчання засуджених забезпечує 151 загальноосвітній навчальний заклад, де навчається 13,1 тис. осіб.

Навчальний процес забезпечують 1262 вчителі, для потреб яких обладнано 599 навчальних класів, з яких 477 обладнано як предметні кабінети.

Для задоволення релігійних потреб засуджених функціонує 142 культові релігійні споруди: 108 храмів; 27 каплиць; 7 молитовних будинків.

Протягом 2013 р. працівниками відділу *спільно з представниками громадськості («Омбудсман +»)* здійснено моніторингові візити до 31 установи (15 слідчих ізоляторів, 16 виправних колоній), з яких два – повторних.

Усього протягом минулого року візитами охоплено 16 областей (Вінницька, Дніпропетровська, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Львівська, Луганська, Миколаївська, Рівненська, Харківська, Хмельницька, Черкаська та Чернігівська області).

Результати зазначених візитів дали змогу визначити основні системні порушення порядку та умов тримання під вартою, що зумовлюють жорстоке чи таке, що принижує гідність людини, поводження із ув'язненими і засудженими.

Зазначені проблеми, виявлені у пенітенціарних установах, можна умовно поділити на сфери *нормативно-правового регулювання та практичного виконання стандартів*, визначених законодавством та міжнародною практикою поводження з в'язнями.

У сфері нормативно-правового регулювання

Чинний Закон України «Про попереднє ув'язнення» не відповідає європейській практиці поводження з в'язнями, тому потребує приведення у відповідність до прийнятого КПК України.

Нормативно-правові акти Державної пенітенціарної служби України не приведені у відповідність до вимог законодавства України та потребують узгодження у сфері правового регулювання умов тримання осіб, взятих під варту, та засуджених.

Недоліки у відомчій нормативно-правовій базі характеризуються наявністю суттєвих розбіжностей в умовах та порядку тримання осіб у місцях несвободи, зокрема, у переліках продуктів харчування, предметів першої потреби та засобів особистої гігієни, які можуть отримувати зазначені особи у посилах (передачах), купувати в ларках установ та зберігати при собі.

Незважаючи на надані Уповноваженим з прав людини в листі від 13.03.2013 р. до Прем'єр-міністра України рекомендації з цього приводу, зазначені недоліки продовжують мати місце. При цьому до порушень прав осіб, які тримаються в пенітенціарних установах, призводить також неузгодженість окремих положень нормативно-правових актів Державної пенітенціарної служби України.

Так, положення п. 2.1 розділу 2 глави VI Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України є дискримінаційним, тому що особи, взяті під варту, мають право одержувати передачі загальною вагою не більше 50 кг на місяць, тоді як згідно з Правилами внутрішнього розпорядку установ виконання покарань засудженим, які відбувають покарання в цих установах, дозволяється одержувати посилки (передачі) без обмежень (ст. 112 КВК України).

Відповідно до зазначених нормативно-правових актів засудженим дозволяється користуватись і мати при собі наручні та кишенькові годинники, і водночас узятим під варту особам забороняється користуватись такими предметами і тримати їх при собі. Також передбачається, що виявлені в засуджених гроші та цінні речі вилучаються і за рішенням суду можуть бути передані в дохід держави, що відповідає вимогам ст. 41 Конституції України. Поряд з цим передбачено, що вилучені під час перебування в місцях попереднього ув'язнення в узятих під варту осіб гроші та цінні речі і предмети передаються в дохід держави не за рішенням суду, а згідно з постановою начальника слідчого ізолятора про передачу заборонених для зберігання речей і предметів у дохід держави, санкціонованою прокурором.

Аналіз звернень громадян, що надійшли до Уповноваженого з прав людини протягом 2013 р., а також звітів за результатами моніторингових візитів працівників Секретаріату Уповноваженого з прав людини до пенітенціарних установ свідчить про наявність окремих положень нормативно-правових актів Державної пенітенціарної служби України, які суперечать вимогам Конституції України і призводять до порушення конституційних прав узятих під варту осіб та засуджених.

1. *Не забезпечено право, передбачене ст.48 Конституції України, на достатнє харчування осіб, які вибувають із слідчих ізоляторів для участі у кримінальному судочинстві, оскільки передбачене п. 4.6 розділу 4 глави VI Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів забезпечення цих осіб гарячим харчуванням або набором сухих продуктів відповідно до норм, встановлених чинним законодавством, є декларацією, адже така конкретна норма законом не передбачена, а в постанові Кабінету Міністрів України від 16 червня 1992 р. № 336 серед 11 норм харчування відсутня норма харчування для зазначених осіб. Під час моніторингових візитів до слідчих ізоляторів встановлено, що недосконалість нормативно-правової бази призводить до того, що ці особи гарячим харчуванням не забезпечуються, а сухі продукти видаються їм нерегулярно, склад набору яких встановлюється адміністрацією слідчих ізоляторів на власний розсуд і, як правило, в обмеженому асортименті.*
2. *Не виконуються вимоги ст. 31 Конституції України про те, що кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов,*

телеграфної та іншої кореспонденції, оскільки згідно з нормативними актами кореспонденція, яку одержують і відправляють взяті під варту особи та засуджені, підлягає перегляду, за винятком окремих випадків, встановлених законом. При цьому телефонні розмови, право на які чинним законодавством передбачено тільки для засуджених, проводяться під контролем представника адміністрації установи.

3. Встановлений Правилами внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів порядок, відповідно до якого усі відповіді на заяви, скарги, клопотання та листи взятих під варту осіб після реєстрації оголошуються під розписку та залучаються до їх особових справ, *суперечить вимогам ст. 34 Конституції України про те, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.* Така практика суперечить також і вимогам ст. 7 Закону України «Про інформацію», згідно з якою ніхто не може обмежувати людину у виборі форм і джерел одержання інформації. Отже, на думку Уповноваженого, усі відповіді на заяви, скарги, клопотання та листи мають вручатись взятим під варту особам, а не долучатись до їхніх особових справ.
4. Не забезпечується передбачене ст. 48 Конституції України право осіб, які перебувають в місцях позбавлення волі, на достатнє харчування, а також ст. 31 Конституції України щодо втручання в їх особисте життя, оскільки згідно з п. 18 Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань засудженим до арешту заборонено одержувати посилки (передачі) і бандеролі та мати побачення з родичами. Крім того, згідно з п. 88 Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань під час тримання в дисциплінарному ізоляторі, карцері або приміщенні камерного типу (одиначній камері) засудженим забороняються побачення, придбання продуктів харчування і предметів першої потреби, одержання посилок (передач) і бандеролей. Аналогічна заборона згідно з Правилами внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів поширюється і на взятих під варту осіб під час їх перебування в карцері.

У сфері практичного виконання стандартів, визначених законодавством і міжнародною практикою поводження з в'язнями

Мають місце необґрунтовані обмеження стосовно ув'язнених і засуджених, що не передбачені законодавством, а також зловживання заходами безпеки:

- відсутність можливості відбувати покарання за місцем проживання родичів;

- упродовж дня засудженим дозволяється перебувати лише у кімнаті виховної роботи або на вулиці у локальному секторі, при цьому заборонене перебування у спальних приміщеннях категорично;
- обмеження перегляду телепередач;
- примус засуджених похилого віку та хворих виконувати фізичну зарядку, визначення особам похилого віку верхніх спальних місць;
- під час проведення повних обшуків засуджених зачинення на тривалий час у санвузлах до здійснення акту дефекації в присутності персоналу, а стосовно жінок – огляд на гінекологічному кріслі;
- заборона упродовж дня сидіти на ліжках тощо.

Зловживання адміністрацією установ виконання покарань і слідчих ізоляторів виховною функцією режиму, нелюдське або грубе ставлення до засуджених та ув'язнених з боку окремих працівників установ:

- необґрунтована практика притягнення до крайніх заходів дисциплінарного впливу;
- необґрунтоване призначення позачергових прибирань місць загального користування;
- тримання протягом тривалого часу в непристосованих приміщеннях чергової частини засуджених, які вчинили порушення встановленого порядку тримання;
- підтримання персоналом установ кримінальної субкультури;
- ненормативна лексика, погрози у застосуванні суворих дисциплінарних стягнень, необґрунтована відмова щодо застосування заохочувальних норм тощо.

Негативна практика залучення засуджених до роботи, що пов'язана з контролем за поведінкою інших засуджених:

- видача/закриття нарядів на роботу, контроль за поведінкою засуджених та виконання ними заходів, передбачених розпорядком дня, виконанням норм виробітку або виконанням встановлених завдань тощо.

Порушення встановленого законодавством порядку листування взятих під варту та засуджених:

- випадки несвоєчасної відправки за належністю кореспонденції засуджених або її невідправки;
- порушення конфіденційності листування з Уповноваженим з прав людини, адвокатом, прокурором та ін.

Суттєві порушення вимог Законів України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини», «Про попереднє ув'язнення», Кримінально-виконавчого кодексу України щодо заборони люстрації та порядку відправки кореспонден-

ції осіб, узятих під варту, та засуджених були виявлені в пенітенціарних установах Донецької, Волинської, Житомирської, Луганської, Одеської, Сумської, Харківської, Херсонської областей. На текстах звернень, що не підлягають люстрації, були проставлені штампи про реєстрацію звернень відділами контролю за виконанням судових рішень установ.

Не забезпечена можливість отримувати інформацію правового характеру:

- книжковий фонд бібліотек більшості установ обмежений, крім художньої літератури, він не забезпечений у достатній кількості текстами Конституції України, Кримінального, Кримінального процесуального, Кримінально-виконавчого кодексів України, інших нормативно-правових актів, що визначають статус та повноваження правоохоронних органів, права та обов'язки засуджених, порядок відбування покарання, а також не забезпечується можливість користуватися текстами зазначених нормативно-правових актів та науковою літературою з цих питань.

В окремих установах виконання покарань необґрунтовано обмежується передбачене законодавством право засуджених на телефонні розмови.

В установах виконання покарань і слідчих ізоляторах не створені гідні санітарно-гігієнічні та матеріально-побутові умови, що суперечить вимогам законодавства та нормативно-правових актів.

Умови для тримання засуджених у *дільницях карантину діагностики та розподілу виправних колоній* не відповідають вимогам кримінально-виконавчого законодавства.

Житлові та господарські приміщення зазначених дільниць на час моніторингу виправних колоній перебували у занедбаному стані, в окремих з них проводилися ремонтні роботи. З цих причин окремі приміщення використовувалися не за призначенням, крім цього:

- кількість спальних місць перевищує визначені законодавством норми площі. У житлових секціях вільного місця практично немає. У кімнатах для зберігання особистих речей засуджених чимало різного непотребу, а свої речі засуджені тримають під ліжками;
- електромережі прокладені з порушенням правил техніки безпеки та ізоляції, їх використання є вкрай небезпечним;
- в окремих дільницях не обладнані кімнати для проведення виховних заходів;
- санітарні вузли – у незадовільному стані

Незважаючи на суттєве зменшення протягом 2013 р. кількості взятих під варту осіб та засуджених, площа камерних приміщень слідчих ізоляторів є очевидно недостатньою. Норми, передбачені чинним законодавством для однієї взятої під варту особи (2,5 кв. м), не відповідають європейським стан-

дартам, а також не узгоджуються з КВК України (в установах виконання покарань норма житлової площі на одну особу – 4 кв. м).

Інвентар слідчих ізоляторів застарілий і зношений, житлові приміщення потребують поточного, а в окремих випадках – капітального ремонту. В аналогічному стані – мережі комунально-побутового призначення, електромережі виконані з порушенням правил техніки безпеки та ізоляції.

Більшість *загальних камер* перебувають у неналежному технічному стані, потребують модернізації, особливо наявного у них інвентарю.

Освітлення та вентиляція недостатні (бруд, сміття, сморід та задуха), стіни сирі, вкриті цвілью, уражене або розбите фактурне покриття на стінах ув'язнені закривають різними репродукціями, ковдрами.

Загальні камери захащені особистими речами ув'язнених. Постільними речами ув'язнені забезпечені. Водночас білизна, яка видається, використовується ними як занавіски. Матраци та подушки від тривалого використання зношені. Здебільшого ув'язнені користуються власними постільними речами.

Санітарні вузли та туалети відгороджені перегородками, прикриті шторками з простирادل, в антисанітарному стані. Крани умивальників перемотані ганчіркою, в окремих випадках несправні, відсутня система змиву. Ув'язнені пояснюють, що їм доводиться затикати змив пластиковою пляшкою, вмикати воду, поки вона набереться, після чого забрати пляшку – таким чином туалет трохи промивається.

Електромережі виконані з порушенням вимог ізоляції, електричні дроти оголені, розетки у несправному стані, плафони на лампах відсутні, ув'язнені мають до них вільний доступ.

У маломісних камерах (сектори максимального рівня безпеки) умови тримання децю кращі, однак далекі від належних. Фактурне покриття та вікна потребують ремонту та приведення у відповідність до вимог нормативно-правових актів. Попри незначну площу, в окремих камерах встановлено надмірну кількість місць – у три яруси, вільного місця практично немає.

Вони також захащені особистими речами ув'язнених та різним непотребом, продуктами харчування, у тому числі такими, що потребують додаткової термічної обробки, їх зберігання неорганізовано, санітарно-гігієнічний стан належним чином не підтримується.

В окремих слідчих ізоляторах умови для тримання ув'язнених жінок належним чином не створені.

Приміщення збірного відділення належним чином не обладнані та потребують реконструкції, більшість з них перебувають у непридатному для використання стані.

Приміщення для тимчасового тримання – надто вузькі, природне освітлення відсутнє (окремі взагалі без вікон), лави металічні або їх немає, вентиляція практично відсутня.

У збірних відділеннях функціонують приміщення-боксы для тимчасового тримання ув'язнених. Зазначені камери інвентарем практично не обладнані – маломістки, в окремих немає можливості присісти, відсутній доступ до води і туалету. Внутрішній стан – незадовільний, наявне лише електричне освітлення, вентиляція відсутня, належний санітарно-гігієнічний стан не підтримується.

Санітарні вузли у збірному відділенні перебувають у занедбаному стані, відсутній напівавтоматичний змив, подача води здійснюється з коридору, що не забезпечує своєчасності змиву, або вона взагалі відсутня.

У камерах для тримання осіб, які прямують транзитом, умови для тримання ув'язнених взагалі не створені (стіни, підлога, стеля, санітарний стан вкрай незадовільні). Дуже багато сміття, яке, зі слів ув'язнених, не прибирається з моменту перебування попередніх груп. Камери непридатні для перебування у них людей, потребують реконструкції та приведення у відповідність до вимог законодавства.

Електричні дроти – оголені, небезпечно стирчать зі стін, заплутані саморобними мотузками. Умов для зберігання їжі немає. Віконні рами – несправні, завішені ковдрами, в камерах – задуха, вентиляція відсутня.

Поточні ремонти тривалий час не робляться, з пояснень адміністрації установ, – через недбале ставлення ув'язнених до свого побуту, що пов'язане з тимчасовим перебуванням їх у цих приміщеннях.

Кімнати для прийому та проведення особистих обшуків збірного відділення належним чином не обладнані, перебувають у занедбаному та антисанітарному стані, обладнання – зношене, тривалий час не ремонтувалося, стіни вкриті пліснявою. Як правило, зазначені камери розташовані у напівпідвальних приміщеннях і не забезпечені належним освітленням та вентиляцією.

Дільниці посиленого контролю виправних колоній потребують приведення до вимог законодавства, вони розраховані переважно для тримання 10–50 осіб. Спальні місця засуджених обладнані у вузьких, довгих кімнатах, які погано освітлені та практично не провітрюються. Засуджені розміщені на двоярусних ліжках, однак обладнано надмірну кількість спальних місць, внаслідок чого в приміщенні тісно та недостатньо вільного місця.

Через надмірну заґратованість вікон, які виходять на подвір'я, у камерах практично відсутнє природне освітлення. Туалет із рукомийником відокремлено від загального приміщення напівстілкою, що не забезпечує належну інтимність при користуванні ним.

Практично всі відвідані *камери ПКТ та ДІЗО виправних колоній* мають погане природне освітлення, неналежний технічний стан туалетів, слабку припливно-втяжну вентиляцію. Окремі камери обладнані ліжками, які відкидаються в три рівні, дошки до підлоги не прикріплені.

Камери приміщення вузькі, санітарні вузли розташовані практично у дверях, змив води відсутній. Невеликий розмір вікон та їх надмірна заґратованість унеможливають достатній доступ свіжого повітря та природного освітлення.

В окремих випадках рукомийник та туалет у камерах належним чином не відокремлено від загального приміщення (напівстіяка 0,75 м), що не забезпечує гідне та пристойне користування ним. Конструкція невдала, порушує гідність людини (рукомийник встановлено прямо над туалетом), змив води відсутній.

Умови відбування покарання засуджених до арешту належним чином не створені, фактично вони ізолювано тримаються у камерах ПКТ.

Станом на 1 січня 2014 р. у пенітенціарних установах відбували покарання 1888 засуджених до довічного позбавлення волі. В окремих установах спальні місця у камерах, де вони тримаються, обладнані на одно- або двоярусних ліжках, самі приміщення вузькі, погано освітлені та практично не провітрюються.

Камери карцерних приміщень слідчих ізоляторів маломісткі, навіть для тримання однієї особи (не більше 2 кв. м), у відкинутому положенні ліжка займають практично всю площу. Незважаючи на вкрай обмежений простір, в камерах передбачено утримання до двох осіб, про що свідчать прикріплені до стіни два ліжка. Також в одній з камер на час візиту трималося двоє ув'язнених.

У карцерах не забезпечується мінімальна норма площі для одиночного тримання, вони обладнані надмірною кількістю місць, недостатні вентиляція та природне освітлення. Через невеликий розмір вікон та їх надмірну заґратованість не забезпечується достатній доступ свіжого повітря.

Обладнання прогулянкових двориків, що розташовані у надбудовах над режимними корпусами або на режимній території слідчих ізоляторів, не відповідає нормативним вимогам.

Як правило, прогулянковий двір являє собою бетонний мішок близько 12 або 30 кв. м із високо розташованими ґратами замість стелі. У них до цього часу не проведена робота щодо заміни фактурного покриття «під шубу», вони потребують проведення капітальних ремонтів та обладнання навісами від атмосферних опадів, створення умов для занять фізичними вправами.

Підлога дворів, розташованих на даху режимних корпусів, протікає, внаслідок чого в камерах стеля та стіни – в жахливому санітарному стані. Освітлення сходів, якими ув'язнених виводять на прогулянку, відсутнє взагалі.

Обладнання кімнат короткострокових побачень досить занедбане, належний порядок у них не підтримується, окремі кабінки взагалі непридатні для використання та негативно впливають на проведення побачень.

У **кімнатах тривалих побачень** малої комфортності виправних колоній (відсутній окремих санвузол) не дотримується температурний режим, а інвентар потребує оновлення та ремонту.

У кожній установі виконання покарань та слідчому ізоляторі **функціонують банно-пральні комплекси**, також в окремих корпусах та камерах обладнані окремі душові для категорій ув'язнених та засуджених, які тримаються окремо від інших. Переважно це просторі, добре освітлені приміщення, з доступом до гарячої води. Однак у більшості з них відсутня можливість регулювати температуру та тиск води, немає поділу на кабінки.

Через зношене обладнання, а також погану якість прання білизни ув'язнені та засуджені перуть особисті речі самостійно у житлових непристосованих для цього приміщеннях та сушать у камерах чи на повітрі локальних секторів.

На день моніторингу приміщення лазні *Коломийської виправної колонії (№ 41)* перебувало в занедбаному стані, у ньому розпочато ремонтні роботи. Миття засуджених здійснювалося у окремих невеликих душових, що обладнані у відділеннях соціально-психологічної служби.

Водночас банно-пральний комплекс *Львівського слідчого ізолятора* не працював у зв'язку з проведенням ремонту, прання та сушіння білизни здійснюється ув'язненими індивідуально в камерах.

Постійного доступу до питної води немає, водопостачання здійснюється від місцевих мереж та періодично відключається. У багатьох камерах відсутні бачки для питної води, тому ув'язнені та засуджені вимушені набирати воду у пластикові пляшки для змиву у санвузлах, а також для миття та прання.

Загальний санітарний стан харчоблоків установ виконання покарань і слідчих ізоляторів задовільний. Водночас від засуджених та ув'язнених під час бесід надходили скарги, що через недотримання технології приготування їжі вона має низьку якість та неналежні органолептичні властивості.

Асортимент продуктів харчування і предметів першої потреби у крамницях для отоварювання засуджених не відповідає асортиментному мінімуму, який встановлений Державною пенітенціарною службою України.

На день візиту до *Стрижавської (№ 81)* та *Коломийської (№ 41) виправних колоній не працювала крамниця*, в переліку товарів були відсутні окремі предмети першої необхідності та натільна білизна, цигарки були лише одного виду. Асортимент товарів не повною мірою відповідав потребам засуджених.

Температурний режим у приміщеннях, камерах і гуртожитках установ виконання покарань та слідчих ізоляторів не забезпечується.

У Стрижавській виправній колонії (№ 81), Бердичівській виправній колонії (№ 70), Селезнівській виправній колонії (№ 143), Ольшанській виправній колонії (№ 53) та Луганській установі виконання покарань (№ 17) на час відвідування не було розпочато опалювальний сезон, хоча він мав розпочатися ще 15 жовтня. У різних приміщеннях (камери, житлові секції, кімнати тривалих побачень, палати медичної частини) температура становила від 10 до 18° С, батареї центрального опалення були холодні. З цього приводу до моніторів надійшли численні скарги засуджених, а також їх родичів, які перебували у кімнатах тривалих побачень.

Окрема увага під час візиту приділялася заходам, що вживаються адміністрацією установи зі створення належних умов праці засуджених, а також техніки безпеки на виробничих об'єктах. Загальний висновок: вимоги кримінально-виконавчого законодавства щодо організації праці засуджених з дотриманням правил охорони праці, техніки безпеки і виробничої санітарії виконуються не повною мірою.

Більшість приміщень виробничих майстерень мають занедбаний вигляд, освітлення недостатнє, стеля цехів протікає, сирість, через неналежну вентиляцію на стінах пліснява.

Нааявні в більшості установ виконання покарань санпропускники потребують реконструкції та ремонту, роздягальні належним чином не обладнані. Санітарні вузли з душовими також потребують ремонту, оскільки не відповідають виробничим санітарно-гігієнічним нормам.

Унаслідок відсутності належних умов на виробничих дільницях засуджені зберігають робочий одяг в окремих непристосованих та неосвітлених коморах. Зазначені приміщення не провітрюються, неосвітлені та засмічені, кімнати особистої гігієни та відпочинку, що обладнані на виробничих дільницях, мають занедбаний вигляд.

Засоби індивідуального захисту засудженими практично не використовуються, хоча вони відповідно до інструкції з охорони праці для виконання певних видів робіт мають обов'язково використовуватися:

- у Старобабанівській (№ 92), Бучанській (№ 85) та Шепетівській (№ 98) виправних колоніях засуджені на порушення Інструкції з охорони праці для робітників з обробки каменю не користувалися захисними масками, каскою, спецодягом, спецвзуттям, захисними окулярами з небиткими скельцями. Контроль з боку відповідальних осіб за цим відсутній;
- у Ольшанській виправній колонії (№ 53) засуджені, які працюють зі склосировиною, не забезпечені змінними рукавицями (робота, пов'язана з вологою), а у столярному цеху – рукавицями і захисними масками;
- в Уманській виправній колонії (№ 129) на дільниці з виготовлення сувенірних виробів (кульки зі сріблястим покриттям) засуджені

всупереч правилам техніки безпеки працювали з легким сипучим матеріалом (сріблястий пил) та токсичним клеєм без засобів, що захищають органи дихання.

В установах виконання покарань мають місце **порушення права на справедливу оплату праці**, засуджені не мають можливості у повному обсязі з особових рахунків використовувати зароблені кошти:

- у *Городищенській виправній колонії (№ 96)* мали місце випадки неповного перерахування особистих коштів (заробітної плати) засуджених на депозитний рахунок до органу казначейства у зв'язку з їх позиченням на поточні потреби установи;
- у *Селезнівській виправній колонії (№ 143)* із заробітної плати засуджених неправомірно утримувалися страхові внески. Адміністрацією установи не створені належні умови праці, а також порушується конституційне право на заробітну плату, не нижчу визначеної законом. Практика застосування мінімальних розцінок оплати праці засуджених також має місце у *Бердичівській (№ 70), Бучанській (№ 85), Старобабанівській (№ 92), Шенетівській (№ 98) та інших виправних колоніях*;
- у *Бучанській виправній колонії (№ 85)* встановлено факти виконання окремими засудженими робіт на безоплатній основі. Повідомлення про розміри оплати праці засудженим не надавались. Крім цього, засудженим з числа господарської обслуги, які фактично працюють повний робочий день, заробітна плата нараховується лише у половинному розмірі від мінімальної.

Незважаючи на вжиті заходи, в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах не приділяється достатньої уваги питанням надання належної медичної допомоги.

За результатами спільного з громадськістю моніторингу стану забезпечення права людини на якісне медичне забезпечення у слідчих ізоляторах було підготовлено Спеціальну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Стан надання медичної допомоги у слідчих ізоляторах Державної пенітенціарної служби України». У цій доповіді відображені проблеми медичних оглядів у СІЗО, забезпеченості медичним персоналом, стану діагностичного та іншого обладнання, ефективності заходів запобігання інфекційним хворобам всередині закладу, реалізації права на охорону здоров'я вразливих категорій ув'язнених – хворих на туберкульоз, на ВІЛ/СНІД, гепатит, наркозалежних, психічно хворих, жінок, неповнолітніх, людей з особливими потребами.

За результатами моніторингу напрацьовані рекомендації для Державної пенітенціарної служби України щодо покращення умов надання медичних послуг у слідчих ізоляторах. У додатках наведено інструментарій моніторингу та спи-

сок нормативно-правових документів, які регламентують дотримання права ув'язнених на охорону здоров'я в Україні.

Серед системних проблем у частині надання необхідного обсягу медичної допомоги в пенітенціарних установах необхідно виділити:

- невідповідність ведення медичної документації чинному законодавству;
- неналежний рівень обстеження ув'язнених на ВІЛ-інфекцію та недостатній рівень надання медичної допомоги хворим на ВІЛ/СНІД;
- неналежні умови тримання ув'язнених, хворих на активну форму туберкульозу;
- недостатнє виконання спільних наказів Міністерства юстиції України та Міністерства охорони здоров'я України щодо надання медичної допомоги ув'язненим;
- недостатнє забезпечення медичних частин необхідним медичним обладнанням та медикаментами;
- низький рівень знань персоналу установ вимог міжнародних правових актів з прав людини, стандартів поведінки з в'язнями;
- недостатній рівень організації навчання медичного персоналу установ для підтвердження чи підвищення кваліфікаційного рівня.

Адміністрацією *Селезнівської виправної колонії (№ 143)* не вжито заходів для реалізації права засуджених на охорону здоров'я. Усупереч п. 7 Правил в установі замість медичної частини створений пункт охорони здоров'я, у якому відсутній рентгенологічний кабінет.

Хворі на туберкульоз:

- у *Ольшанській виправній колонії (№ 53)* медичний ізолятор для тримання засуджених, хворих на активну форму туберкульозу, знаходиться у малоприспособаному приміщенні (недостатня припливно-витяжна вентиляція, відсутні лампи УФО);
- у *Київському слідчому ізоляторі* умови тримання хворих на туберкульоз, особливо на заразну форму, незадовільні: відсутня припливно-витяжна вентиляція, через що у палатах – задуха, сморід, підвищена задимленість від сигаретного диму та вологість, що аж ніяк не сприяє одужанню. Стаціонарні бактерицидні лампи УФО також відсутні. Ця категорія хворих не забезпечена індивідуальними одноразовими контейнерами для спльовування мокротиння.

Палати інфекційного ізолятора *Львівського слідчого ізолятора* для хворих на туберкульоз обладнані двоярусними спальними місцями, що може розцінюватися як неналежне поводження з в'язнями, оскільки для хворих на туберкульоз встановлено режим обмеженого фізичного навантаження.

Особи з психічними розладами

Посади психіатрів укомплектовані не в усіх установах. У разі відсутності спеціаліста, спостереження за хворими проводить лікар-терапевт. Практика залучення психіатрів закладів охорони здоров'я МОЗ до слідчих ізоляторів майже не використовується. Медична допомога психічно хворим також майже не надається, ліків для таких хворих у більшості установ недостатньо.

Так, у *Луганській установі виконання покарань (№ 17)* у приміщенні медичної частини обладнано камеру-ізолятор для психічно хворих осіб. Водночас умови для надання психіатричної допомоги належним чином не створені, приміщення ізолятора перебувало в антисанітарному стані.

У *Київському слідчому ізоляторі* спеціальних лікувальних засобів та лікаря психіатра немає, умови для надання психіатричної допомоги не створені. Камери, в яких тримаються хворі, належним чином не обладнані, інвентар поламаний та перебував у незадовільному антисанітарному стані, стіни вражені пліснявою. В одній з камер для хворих практично відсутні освітлення та доступ до свіжого повітря. Психіатричний ізолятор не обладнаний та не функціонує взагалі. Спеціалізована психіатрична допомога психічно хворим особам практично не надається. Між хворими виникають конфліктні ситуації, вони принижують один одного. Під час моніторингу було виявлено ув'язненого з видимими тілесними ушкодженнями на обличчі й прив'язаного мотузками до ліжка. З опитування осіб, які трималися з ним у камері, тілесні ушкодження йому завдав співкамерник під час приступу буйства.

Особливе занепокоєння Уповноваженого викликає ситуація, що склалася із поведінням із психічно хворими особами, які перебувають в установах пенітенціарної системи, зокрема у Міжобласній спеціалізованій психіатричній лікарні при Вільнянській виправній колонії № 20 Запорізької області. Проблема полягає у неузгодженості окремих положень КВК України та відомчих нормативно-правових актів із міжнародними стандартами у цій сфері.

Зокрема, йдеться про ст. 106 КВК України та розділ XII Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, затверджених наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань від 25.12.2003 р. № 275, які регламентують застосування спеціальних заходів до засуджених осіб. При цьому не розмежовується категорія психічно хворих від інших засуджених. Як наслідок, до психічно хворих можуть бути застосовані не лише гамівні сорочки, а й кайданки і навіть вогнепальна зброя.

Особи, хворі на гепатит та інші інфекційні захворювання

Особливо проблемною є ситуація із лікуванням вірусних гепатитів В та С, які можуть набувати гострих форм і потребують стаціонарного лікування згідно з чинним законодавством. Медичні частини слідчих ізоляторів не можуть забезпечувати лікування хронічних вірусних гепатитів В та С у стадії загострення, а можуть

надавати лише тривале медикаментозне протівірусне або підтримуюче проти-запальне лікування, яке проводиться в амбулаторно-поліклінічних умовах.

Проблемою є те, що не в кожному закладі є інфекціоніст, і динамічний нагляд за хворими ув'язненими здійснює лікар-терапевт медичної частини установи, з залученням консультантів закріплених закладів охорони здоров'я України, які приходять до пенітенціарних установ нерегулярно або за потребою.

Інваліди

Результати моніторингу демонструють, що в жодному слідчому ізоляторі не створено належних умов для перебування там людей з особливими потреба-ми. Практично немає спеціальних камер для утримання, поручнів і пандусів, технічних засобів та медичних спеціалістів для забезпечення реабілітації даної категорії ув'язнених. Відсутність реабілітації призводить до того, що людина не може відновити порушені функції організму, запобігти рецидивам хвороби, оволодіти навичками самостійного догляду за собою, що в цілому зумовлює ще більше погіршення стану її здоров'я. Лише в декількох закладах існують окремі камери, де для людини, позбавленої можливості самостійно пересува-тися, є пристосовані туалети і душові кабінки, спеціальні ліжка і поручні.

1.3.3. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ УСТАНОВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Основні результати

До місць несвободи Державної прикордонної служби України належать спе-ціально обладнані установи для тримання осіб, що затримані в адміністратив-ному порядку за порушення законодавства про державний кордон України чи за підозрою у вчиненні злочину, а саме: пункти тимчасового тримання (ПТТ) і спеціальні приміщення (СП).

Станом на 31 грудня 2013 р. у прикордонному відомстві обладнано та функціо-нує 71 місце несвободи, які розраховані на одночасне тримання в них 463 осіб (у зв'язку із невідповідністю стандартам тримання протягом 2013 р. було за-крито 14 об'єктів).

З них:

- 11 пунктів тимчасового тримання, розрахованих на 268 осіб, що об-ладнані в місцях розташування територіальних управлінь органів охорони державного кордону та призначені для тримання право-порушників, затриманих в адміністративному порядку та за пі-дозрою у вчиненні злочину на підставі рішення слідчого в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України;

- 60 спеціальних приміщень, розрахованих на 195 осіб, обладнаних у підрозділах, що безпосередньо охороняють державний кордон. СП призначені для тримання осіб, затриманих в адміністративному порядку за порушення законодавства про державний кордон України.

У звітному періоді працівниками Департаменту відвідані 8 установ Державної прикордонної служби України, з них 1 – повторно (у 2012 р. – 5, повторно – 0), а саме:

- 4 ПТТ (*Чернігівський, Чопський, Сумський та Мостиський прикордонні загони*);
- 4 СП (*підрозділи охорони кордону Чернігівського, Одеського (повторно), Сумського, Луганського прикордонних загонів*).

Типові порушення прав і свобод людини, виявлені у 2013 р.

Результати моніторингових візитів засвідчили, що найбільш характерними у звітному році залишаються проблеми, пов'язані з відсутністю:

- чіткої процедури доведення до затриманої особи у письмовому вигляді вичерпної інформації зрозумілою мовою про її права і свободи, механізм оскарження можливих порушень цих прав, а також іншої необхідної інформації (*про телефони довіри, керівний склад органів охорони кордону, суд, прокуратуру, організації, що надають правову допомогу*);
- ефективної припливної вентиляції в приміщеннях для затриманих і належного природного і штучного освітлення для нормального читання;
- практики здійснення медичним працівником контролю за якістю приготування їжі для затриманих.

Відсутність доступу затриманих осіб до свіжого повітря (у т.ч. можливості самостійно відчинити вікна) та недостатнє освітлення (необхідне для нормального читання) можуть бути кваліфіковані як **нелюдське поводження**.

Недоліки у сфері нормативно-правового забезпечення, що зумовлюють неналежне поводження

Протягом року здійснювався моніторинг законодавства України, відомчих і міжвідомчих нормативно-правових актів у сфері забезпечення прав і свобод затриманих осіб та недопущення катувань, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність людини, поводження з ними. Результати роботи виявили такі основні проблеми:

- норми та стандарти утримання затриманих осіб та поводження з ними, що визначені Інструкцією про порядок тримання осіб, затри-

маних органами Державної прикордонної служби України в адміністративному порядку за порушення законодавства про державний кордон України і за підозрою у вчиненні злочину (*введена у дію наказом АДПСУ від 30.06.2004 р. № 494, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 15.07.2004 р. за № 886/9485*), потребують перегляду та приведення у відповідність до Мінімальних стандартів поводження зі взятими під варту особами, викладених у рекомендаціях Підкомітету з попередження катувань Комітету з прав людини ООН та Європейського комітету проти тортур (ЄКПТ), у їхніх щорічних та спеціальних доповідях;

- нормативно не визначено перелік заходів дисциплінарного впливу на осіб, які утримуються в місцях тримання прикордонного відомства, умови і порядок їх застосування, права і обов'язки посадових осіб по їх застосуванню;
- залишається нормативно не врегульованим питання, пов'язане з обов'язком державних органів забезпечити належні умови розміщення в транзитних зонах міжнародних аеропортів осіб, яким відмовлено у в'їзді на територію України і яким до повернення у країну вибуття обмежено свободу пересування у межах таких зон.

Ця проблема заслуговує на окрему увагу з огляду на те, що тривале перебування в транзитних зонах міжнародних аеропортів осіб, яким представники уповноважених державних органів відмовили у в'їзді до країни, визнано **Європейським судом з прав людини** еквівалентним **позбавленню волі згідно з частиною першою ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод** (*рішення Європейського суду з прав людини «Амюур (Amuur) проти Франції», справа № 17/1995/523/609, Страсбург, 25 червня 1996 р.*). Отже, актуальним питання створення державою належних умов перебування таких осіб у транзитних зонах українських міжнародних аеропортів.

1.3.4. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ УСТАНОВ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Основні результати

До складу установ Державної міграційної служби України віднесені пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі – ПТПІ).

ПТПІ є державною установою, призначеною для тимчасового тримання іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні і підлягають видворенню за її межі в примусовому порядку.

В органах Державної міграційної служби України обладнані дві установи, призначені для тимчасового тримання: Волинський ПТПП (ліміт наповнення – 165 осіб) та Чернігівський ПТПП (ліміт наповнення – 208 осіб), що розраховані на одночасне утримання в них 373 осіб.

За інформацією міграційного відомства, упродовж 2013 р. у зазначених ПТПП перебувало 337 осіб. Найбільше утримувалося іноземців із В'єтнаму – 61, Афганістану – 42, Бангладеш – 26, Сомалі – 24, Грузії – 21, Китаю – 12, Шрі-Ланки – 8.

У червні-грудні 2013 р. Чернігівський ПТПП не функціонував через ремонтні роботи, тому усі іноземці та особи без громадянства перебували у Волинському ПТПП.

У 2013 р. працівники Департаменту з питань реалізації НПМ спільно з громадськими моніторами відвідали Волинський ПТПП (у 2012 р. – 0).

Згаданий пункт побудовано за фінансової допомоги Євросоюзу згідно з кращими міжнародними стандартами. Для осіб, які утримуються у закладі, створені гідні матеріально-побутові умови та умови для задоволення соціальних та інших потреб, зокрема, кухні для приготування їжі, душові та пральня, можливість займатися індивідуальними та колективними видами спорту, купувати продукти харчування, інші предмети та речі для особистих потреб.

Порушення прав і свобод людини, виявлені у 2013 р.

Під час моніторингу були виявлені проблеми, які стосуються обмежень прав і свобод затриманих іноземців та осіб без громадянства, а саме:

- у багатомісних кімнатах було розміщено людей більше, ніж визначено національним законодавством та міжнародними стандартами (не менше 7 кв. м житлової площі на одну особу);
- іноземцям і особам без громадянства заборонено вільно користуватися особистими мобільними телефонами, які у них вилучаються під час поміщення до ПТПП;
- існують певні труднощі у комунікації з зовнішнім світом, з персоналом адміністрації та отриманням інформації зрозумілою мовою;
- незважаючи на те, що у гуртожитку встановлено таксофон, можливостей для придбання карток у іноземців практично немає. Картки видають представники міжнародних організацій, до того ж обмежену кількість;
- потребує удосконалення процедура інформування цих осіб про їхні права та надання іншої корисної інформації під час поміщення до пункту;
- недостатня кількість друкованих літературних, наукових і художніх видань у бібліотеці ПТПП рідними мовами іноземців – вихідців з країн Південної Азії та Африки.

Недоліки у сфері нормативно-правового забезпечення, що зумовлюють неналежне поводження:

- потребує правового врегулювання питання застосування такої міри дисциплінарного впливу на осіб, що утримуються в ПТПП, як їх ізоляція у так званих локалізованих кімнатах, які, по суті, є карцерами;
- Положенням про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (затверджене наказом МВС України від 16.10.2007 р. № 390, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14.11.2007 р. за № 1268/14535), не визначено першочерговість доведення до особи при її поміщенні до ПТПП у письмовому вигляді інформації, що стосується її прав і свобод та сприятиме скорішому адаптуванню у нових умовах. Наприклад, ненадання іноземцю до проведення особистого огляду та вилучення речей інформації зрозумілою йому мовою про те, що він може за власним бажанням здати цінні речі на зберігання адміністрації пункту, призводить до обов'язкового вилучення таких речей під час поміщення іноземця до ПТПП;
- нормативно не визначено чіткий перелік речей, які заборонено мати при собі іноземцю або особі без громадянства в ПТПП.

1.3.5. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ УСТАНОВ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Загальна характеристика місць несвободи, що належать до відання Міноборони України

За визначенням ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» моніторингу підлягають такі установи Міністерства оборони України, як:

- дисциплінарний батальйон Військової служби правопорядку Збройних Сил України (далі – ВСП ЗСУ);
- гауптвахти, кімнати для тимчасово затриманих військовослужбовців (далі – КТЗ);
- спеціальні палати військових лікувальних закладів;
- військові частини Збройних Сил України, де військовослужбовці проходять строкову службу.

Протягом звітного року фахівці Департаменту НПМ спільно з громадськими моніторами відвідали 8 місць несвободи оборонного відомства України, з них 2 повторно – дисциплінарний батальйон та гауптвахту ЦУ ВСП ЗСУ (у 2012 р. було перевірено 2 установи).

Типові порушення прав і свобод людини, виявлені у 2013 р.:

- відсутність достатнього природного та незадовільне штучне освітлення в камерах на гауптвахтах та в КТЗ;
- відсутність ефективної вентиляції та можливості для затриманих (заарештованих) самостійно відкривати віконні рами для провітрювання;
- відсутність у камерах санвузлів;
- законодавцем закріплено норму обладнання камери гауптвахти не ліжком, а нарами, які впродовж дня повинні бути піднятими. Встановлено заборону лягати на них до відбою;
- заборона заарештованим (засудженим) військовослужбовцям користуватись мобільними телефонами та електронними книгами.

Окремої уваги заслуговують проблемні питання медичного забезпечення, встановлені під час моніторингу дисциплінарного батальйону та гауптвахти ЦУ ВСП ЗСУ, а саме:

- не організований інфекційний контроль за туберкульозом у порядку, визначеному законодавством;
- не організовано диспансерний нагляд за ув'язненими військовослужбовцями;
- не відпрацьовані заходи з протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу в установах;
- оснащення кабінету чергового лікаря медичним інструментарієм, устаткуванням та інвентарем недостатнє та не відповідає вимогам нормативних документів;
- рівень підготовки позаштатних чергових лікарів не гарантує якості та ефективності медичної допомоги військовослужбовцям, які утримуються у дисциплінарному батальйоні та на гауптвахті ЦУ ВСП ЗСУ.

Окрім зазначеного, потребують нормативного закріплення норми, що забезпечуватимуть базові права затриманих військовослужбовців та слугуватимуть певними гарантіями проти жорстокого поводження, а саме:

- негайне вичерпне письмове інформування затриманих про всі їх права, включаючи право на скарги;
- забезпечення умов для невідкладного інформування затриманим військовослужбовцем про факт свого затримання родича або будь-якої третьої особи на власний вибір;
- забезпечення права на безперешкодні конфіденційні контакти із захисником на власний вибір одразу після затримання та під час утримання;
- присутність захисника (адвоката) на допиті затриманого військовослужбовця за бажанням затриманого;

- надання можливості затриманому військовослужбовцю проходити додатковий медичний огляд іншим лікарем на власний вибір в умовах конфіденційності, у тому числі після (або під час) одиночного утримання (з представленням офіційного медичного висновку про результати затриманій особі та її захисникові);
- можливість негайно звернутися до представника установи у разі виникнення загрози здоров'ю або життю (наявність у камері кнопки виклику або постійне розташування представника установи (охоронця) на відстані зорового чи звукового контакту із затриманим);
- чітка регламентація дисциплінарних проступків та видів покарань за їх скоєння;
- нормативне гарантування та створення умов затриманим військовослужбовцям для занять фізичними вправами на свіжому повітрі не менше 1 години на день.

Окремий блок питань стосується забезпечення конституційних прав і свобод військовослужбовців строкової служби під час проходження військово-лікарської комісії з метою оформлення на службу за контрактом, зокрема, під час проходження обстеження у військових психіатричних лікарнях.

Результати моніторингового візиту до психіатричної лікарні Центрального військового клінічного госпіталю (м. Київ) засвідчили, що до цієї категорії військовослужбовців безпідставно застосовуються такі самі достатньо суворі режимні обмеження, як і до пацієнтів лікарні. Протягом 21 доби (стандартний термін обстеження) вони позбавлені можливості виходити на свіже повітря, займатися фізичними вправами, вільно телефонувати батькам або іншим особам, обмежені у побаченнях з ними, у доступі до книг, телебачення та радіо.

Проблемним залишається й питання, пов'язане з незабезпеченням визначених ст.10 Конвенції проти катувань, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність людини, поводження та покарання, зобов'язань держави щодо включення матеріалів з запобігання катуванням до навчальних програм персоналу, що залучається до охорони затриманих осіб.

1.3.6. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ УСТАНОВ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

Загальна характеристика місць несвободи, що належать до відання Державної судової адміністрації України

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» до місць, що підлягають моніторингу, віднесені приміщення (кімнати) для підсудних (засуджених) у судах.

За офіційною статистикою, наданою Державною судовою адміністрацією України (далі – ДСА України), у 2013 р. приміщення для підсудних (засуджених) експлуатувалися у 27 (100 %) апеляційних судах та 462 (62 % загальної кількості) місцевих судах загальної юрисдикції (у 2012 р. – у 27 апеляційних судах та 423 місцевих судах загальної юрисдикції).

Статистика про кількість осіб, які доставлялись до судів та утримувались в приміщеннях для підсудних (засуджених), у Державній судовій адміністрації відсутня.

Моніторинг згаданих приміщень у рамках національного превентивного механізму розпочато у березні 2013 р. Протягом року фахівці Секретаріату Уповноваженого спільно з громадськими моніторами відвідали 18 місцевих (Сумська, Миколаївська, Одеська, Херсонська, Луганська, Чернігівська та Вінницька області, м. Київ) та 4 апеляційних суди (Сумська, Херсонська, Луганська та Закарпатська області).

Типові порушення прав і свобод людини, виявлені у 2013 р.

Прояви жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність людини, поводження були виявлені в усіх без винятку відвіданих судах. Зважаючи на це, проблематика захисту прав і свобод підсудних під час знаходження в судах стала предметом окремого виступу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на парламентських слуханнях 12 червня 2013 р.

Головною проблемою стала повна невідповідність приміщень для підсудних/засуджених загальноприйнятим нормам, насамперед мінімальним стандартам утримання, розробленим експертами Європейського комітету проти тортур, та тих, що закріплені європейськими пенітенціарними правилами, а саме:

- фактична площа приміщень, де підсудні/засуджені очікують на судове засідання, замість нормативних 4 кв. м, складає лише 0,7–1,5 кв. м, об'єм повітря за норми 7–9 куб. м є не більше 2–4 куб. м на людину;
- у приміщеннях, як правило, задуха, немає доступу свіжого повітря, відсутня або неефективна вентиляція;
- здебільшого відсутнє природне освітлення, штучне освітлення недостатнє для читання, що унеможлиблює повноцінне ознайомлення з процесуальними документами;
- у багатьох судах немає туалетів та джерел питної води для підсудних.

Серед інших типових проблем слід відзначити:

- незадовільний санітарно-гігієнічний стан приміщень для тримання підсудних та санітарних вузлів (там, де вони є);

- у більшості судів відсутні бактерицидні лампи для дезінфекції залів судових засідань, приміщень для підсудних/засуджених і конвою;
- відсутні умови для забезпечення участі у судовому засіданні людей з особливими потребами (наприклад, немає пандусів, поручнів тощо);
- у більшості судів відсутні умови для конфіденційного спілкування підсудних (засуджених) із захисниками.

1.3.7. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ УСТАНОВ МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

До закладів системи освіти, що підлягають моніторингу працівниками національного превентивного механізму, належать загальноосвітні школи-інтернати, у т.ч. для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціальні загальноосвітні школи-інтернати та навчальні реабілітаційні центри, у т.ч. для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, загальноосвітні санаторні школи-інтернати, дитячі будинки, загальноосвітні школи соціальної реабілітації, професійні училища соціальної реабілітації.

Порівняно з попередніми періодами є тенденція до зниження як загальної кількості деяких установ, так і кількості дітей, які там перебувають.

За даними Міністерства освіти і науки України, на початок 2013–2014 навчального року кількість училищ соціальної реабілітації з трьох установ скоротилася до двох, кількість загальноосвітніх шкіл соціальної реабілітації залишилася незмінною – шість установ.

Поряд з тим зросла кількість загальноосвітніх санаторних шкіл-інтернатів і кількість дітей, які можуть одночасно з реалізацією права на загальну середню освіту отримати тривале лікування та реабілітацію відповідно до профілю захворювання. Враховуючи тенденцію щодо погіршення здоров'я дитячого населення для України в цілому, варто очікувати збільшення кількості санаторних шкіл-інтернатів у подальшому. За даними управлінь охорони здоров'я ОДА, кількість дітей зі сколіозом, які потребують тривалого лікування, складає близько 72 тис. осіб, з розладами психіки та поведінки – близько 63 тис. осіб, з захворюваннями серцево-судинної системи – 138 тис. осіб тощо.

Протягом 2013 р. працівники Департаменту відвідали 22 установи системи освіти, з них три установи – повторно.

Серед типових недоліків у діяльності установ системи освіти, які негативно впливають на стан дотримання прав і свобод вихованців та фіксувалися

працівниками Департаменту як упродовж 2012 р., так і протягом 2013 р.:

- необхідність капітального ремонту приміщень майже всіх відвіданих установ: спальних кімнат, душових, вбиралень, пралень, актових та спортивних залів;
- кредиторська заборгованість органів Державного казначейства по КЕКВ 2210 (предмети, матеріали, обладнання та інвентар), КЕКВ 2240 (оплата послуг, крім комунальних) за 2012 та 2013 рр., яка в деяких школах складає до 453 тис. грн (*Олексієво-Дружківська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів Донецької області*);
- наявність ґрат на вікнах шкільних приміщень;
- недостатня кількість інформаційних стендів для вихованців. Відсутні скриньки скарг і пропозицій, стенди з інформацією про права вихованців та про те, до кого і куди можна звернутися, якщо права вихованців та працівників порушуються;
- відсутність або недостатність меблів у кімнатах вихованців (приліжкових тумбочок, стільців, шаф для особистих речей тощо) відповідно до їхніх потреб;
- згідно з чинним законодавством працівники навчальних закладів Міністерства освіти і науки входять до переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним медичним оглядам. Порядок проведення цих оглядів та видачі особистих медичних книжок затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2001 р. № 559 «Про затвердження переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним медичним оглядам, порядку проведення цих оглядів та видачі особистих медичних книжок». При цьому абзацом другим п. 2 Порядку проведення обов'язкових профілактичних медичних оглядів та видачі особистих медичних книжок визначено, що витрати закладів та установ охорони здоров'я, пов'язані з проведенням обов'язкових медичних оглядів працівників бюджетних установ та організацій, покриваються за рахунок коштів, передбачених кошторисом на утримання вказаного закладу та установи охорони здоров'я. Згідно зі ст. 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», матеріально-фінансове забезпечення питань, пов'язаних із проведенням обов'язкових медичних оглядів працівників закладів та установ освіти, віднесено до компетенції місцевих органів влади. Проте на практиці норма закону не виконується, оскільки відсутній чіткий механізм її реалізації. Тому щорічно всі працівники школи-інтернату (а працівники харчоблоку двічі на рік) проходять періодичні медичні огляди за власний кошт (≈ 120 грн).

Недоліки, виявлені протягом 2013 р. під час перевірок у спеціальних, санаторних та загальноосвітніх школах-інтернатах для дітей-сиріт:

- спортивні зали потребують капітального ремонту та оновлення спортивного інвентарю (Ясинуватська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 13 (Донецька обл.), Одеська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6 для дітей, хворих на сколіоз, Білоцерківська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Київська обл.), Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 17);
- потребують заміни вікна, які в більшості установ є застарілими. Крім того, мають бути демонтовані ґрати (Київська загальноосвітня санаторна школа-інтернат I–II ступенів № 22, Ясинуватська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 13 (Донецька обл.), Одеська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6 для дітей, хворих на сколіоз, Білоцерківська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Київська обл.), Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 17, Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (для дітей зі зниженим слухом) № 18, комунальний заклад «Запорізький навчально-реабілітаційний центр-інтернат»;
- потребують термінового ремонту підлога, дах та стелі закладів, де наявні сліди затікань, відвалюються пласти штукатурки, шпалери відстають від стін (Київська загальноосвітня санаторна школа-інтернат I–II ступенів № 22, Олексієво-Дружківська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів № 13 (Донецька обл.); Білоцерківська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Київська обл.), Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 17, Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (для дітей зі зниженим слухом) № 18);
- харчоблоки в установах потребують ремонту, оскільки перебувають у незадовільному стані. Кухонне обладнання, меблі, посуд – застарілі, не функціонує штучна вентиляція. Крім того, відсутній контроль за дотриманням санітарно-гігієнічних вимог чинного законодавства (Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.); Севастопольська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6, Одеська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6 для дітей, хворих на сколіоз, Олексієво-Дружківська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів № 13 (Донецька обл.);
- санвузли в закладах потребують ремонту – заміни непрацюючих

- унітазів або встановлення між унітазами перегородок. Крім того, у деяких закладах туалетні кабінки не мають дверей, що є порушенням п. 7.5 Державних санітарних правил і норм 5.5.2.008-01 «Влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації навчально-виховного процесу», де вказується, що у туалетних кабінах для дівчаток одна кабіна повинна бути з дверима і замком (*Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (для дітей зі зниженим слухом) №18, Городнянська загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Чернігівська обл.), Знам'янська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Кіровоградська обл.), Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.), Миколаївська загальноосвітня школа соціальної реабілітації, Олександрівська-Дружківська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів № 13 (Донецька обл.), Севастопольська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6. У Городнянській загальноосвітній школі-інтернаті I–III ступенів (Чернігівська обл.) вбиральні для хлопчиків перебували в неробочому стані, тому учні користувались туалетом, розташованим на підвір'ї;*
- у деяких закладах відсутні перегородки у душовому приміщенні (бані), що є порушенням права на приватність (*Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.), Знам'янська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Кіровоградська обл.), комунальний заклад «Запорізький навчально-реабілітаційний центр-інтернат», Миколаївська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Миколаївська обл.);*
 - потребує ремонту пральня (*Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (для дітей зі зниженим слухом) № 18)* або ремонтні роботи призупинені у зв'язку з відсутністю коштів (*Ясинуватська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 13 (Донецька обл.);*
 - відсутність повноцінного забезпечення спеціальною методичною літературою та підручниками, навчальними посібниками педагогів і вихованців з особливими потребами (*Білоцерківська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Київська обл.), Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 17, Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.), Варварівська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (Полтавська обл.), Печеніжинська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (Івано-Франківська обл.);*
 - відсутність інформаційних стендів з номерами телефонів «гарячих ліній» державних органів, до яких можна звернутися зі скаргами та пропозиціями. Також відсутня стаціонарна «скринька довіри», що є порушенням ст. 13 Конвенції ООН про права дитини (*Одеська*

санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6 для дітей, хворих на сколіоз, Миколаївська загальноосвітня санаторна школа-інтернат № 4, Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 17, Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (для дітей зі зниженим слухом) № 18, Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.), комунальний заклад «Запорізький навчально-реабілітаційний центр-інтернат»;

- недостатність меблів у кімнатах вихованців (приліжкових тумбочок, стільців, шаф для особистих речей тощо). Тому вихованці в деяких установах роздягаються та зберігають речі в окремому приміщенні, що не завжди комфортно для них (Київська загальноосвітня санаторна школа-інтернат I–II ступенів № 22, Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.), Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.);
- температура повітря в деяких навчальних кімнатах на час візиту була значно нижча норми (Київська загальноосвітня санаторна школа-інтернат I–II ступенів № 22, Севастопольська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6 (для дітей з психоневрологічними захворюваннями);
- незабезпеченість установ медикаментами, миючими та дезінфікуючими засобами, оскільки річним кошторисом не передбачені кошти на ці статті видатків. Під час безпосереднього спілкування з вихованцями шкіл-інтернатів діти, особливо підлітки, висловлювали побажання щодо перегляду норм забезпечення предметами та засобами особистої гігієни (Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 17, Городнянська загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Чернігівська обл.).

Варто зазначити, що рівень медичного обслуговування дітей у деяких закладах цілковито відповідає національним стандартам, зокрема статтям 4, 5, 6 Закону України «Про охорону дитинства». Адміністрації інтернатів вишуковують спонсорські кошти, залучають благодійні організації для забезпечення установ сучасним медичним обладнанням та лікарськими препаратами;

- заборона на використання мобільних телефонів (Київська загальноосвітня санаторна школа-інтернат I–II ступенів № 22, Олексієво-Дружківська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів № 13 (Донецька обл.), Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.);
- відсутність забезпечення вихованців цілодобовим доступом до питної води згідно з Державними санітарними правилами і нормами від 15.04.1997 р. № 136/1940 (Білоцерківська спеціальна загаль-

ноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Київська обл.), Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (для дітей зі зниженим слухом) № 18, Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.), Варварівська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (Полтавська обл.), Знам'янська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Кіровоградська обл.), комунальний заклад «Запорізький навчально-реабілітаційний центр-інтернат»;

- за наявності у закладі вільних приміщень не обладнано жодної кімнати для ігор, проведення дозвілля, спілкування дітей у вечірній позаурочний час (Білоцерківська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів, Київська обл.);
- територія спеціальної школи-інтернату, де перебувають діти з вадами розумового розвитку, не огорожена і фактично не має власного подвір'я, є прохідною для громадян мікрорайону (Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 17);
- карантинне відділення не ізольоване згідно з державними санітарними нормами – поряд знаходяться сенсорна кімната та взуттєва майстерня, де щоденно відбуваються заняття (Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 17);
- повна відсутність витратних матеріалів для практичних занять з трудового навчання в навчально-виробничих майстернях для хлопчиків, незважаючи на те, що навчальною програмою для учнів спеціальних шкіл-інтернатів відведена значна кількість уроків трудового навчання. Вихованці шкіл-інтернатів висловлювали побажання щодо перегляду норм забезпечення матеріалами для розвитку індивідуальних творчих здібностей, гурткової роботи тощо (Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (для дітей зі зниженим слухом) № 18, Городнянська загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Чернігівська обл.);
- у шкільній їдальні стіл для дітей, хворих на діабет, яким призначено дієтичне харчування, стоїть окремо. Персонал переконаний, що це на користь дитини, оскільки вона не їстиме страви інших дітей і не нашкодить своєму здоров'ю. Така ситуація є зручною для персоналу, але стосовно хворих дітей виглядає як приклад соціальної стигматизації та дискримінації (Знам'янська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів, Кіровоградська обл.).

Недоліки, притаманні санаторним загальноосвітнім школам-інтернатам

Типовими недоліками більшості відвіданих санаторних загальноосвітніх шкіл є застарілість медичного оснащення, необхідність реконструкції приміщень лікувальних корпусів, малоефективне лікування та медична реабілітація дітей

з хронічними захворюваннями та дітей-інвалідів. Слід зазначити, що при застарілому медичному оснащенні в Одеській санаторній загальноосвітній школі-інтернаті № 6 та Київській санаторній загальноосвітній школі-інтернаті I-II ступенів № 19 ефективність консервативного лікування є високою, значною мірою завдяки зусиллям медичних працівників закладів. Так, в Одеській санаторній загальноосвітній школі-інтернаті № 6 на час візиту перебувало 279 учнів за проектною потужності закладу 180 учнів.

Недоліки, виявлені у відвіданих школах-інтернатах:

- санаторна школа використовується як елітний інтернат з басейном та п'ятиразовим харчуванням для перебування дітей протягом тижня. Фактично заклад є школою-інтернатом лише для 12 % учнів, для інших – це заклад для денного перебування, однак фінансування відбувається як для санаторної школи-інтернату (*Миколаївська санаторна загальноосвітня школа-інтернат № 4*);
- оплата за харчування дітей, оздоровчі та комунальні послуги відбувається відповідно до контрактів, що укладаються щорічно згідно з п. 7.3 Статуту установи (затвердженого у 2011 р.), яким передбачено, що діти з «ослабленим здоров'ям мають право на отримання безплатної повної загальної середньої освіти з оплатою за харчування і оздоровлення». Однак п. 7.3 Статуту в цій частині суперечить пункту 1.1 Статуту, де зазначено, що школа є закладом для дітей, «які потребують соціальної допомоги» (*Миколаївська санаторна загальноосвітня школа-інтернат № 4*);
- ознайомлення з медичною документацією дає підстави для висновку про формальний характер надання медичних послуг. Дітям, хворим на сколіоз, як правило, протягом семестру призначається лише 10 сеансів лікувального масажу та ЕСМ (електростимуляція м'язів), а медичне забезпечення в закладі перебуває у неналежному стані (*Миколаївська санаторна загальноосвітня школа-інтернат № 4*);
- за висновком представника управління охорони здоров'я облдержадміністрації, з чотирьох медичних сестер, які працюють у закладі, дві не мають кваліфікаційної категорії (стажу п'ять років), що за відсутності педіатра унеможлиблює адекватну оцінку стану здоров'я дитини та вжиття належних заходів у разі потреби надання невідкладної медичної допомоги (*Миколаївська санаторна загальноосвітня школа-інтернат № 4*);
- медичний огляд дітей двічі на рік не проводиться (*Миколаївська санаторна загальноосвітня школа-інтернат № 4*);
- спальні кімнати учнів початкової школи переповнені (в кожній по 8 ліжок). При збільшенні кількості учнів із сільської місцевості чи райцентрів та нині існуючої кількості спальних кімнат школа не зможе забезпечити їх постійне проживання у закладі, оскільки при-

- міщення використовуються для інших потреб (*Миколаївська санаторна загальноосвітня школа-інтернат № 4*);
- у закладі перебувають діти з протипоказаннями (епілепсія, енурез) відповідно до Додатку до Положення про загальноосвітню школу-інтернат та загальноосвітню санаторну школу-інтернат, затвердженого наказом МОН № 363 від 12.06.2003 р.;
 - перерви не відповідають вимогам п. 4.7 Положення про загальноосвітню школу-інтернат та загальноосвітню санаторну школу-інтернат, затвердженого наказом МОН № 363 від 12.06.2003 р. (тривалість перерв повинна становити не менше 15 хв., тривалість великої перерви – не менше 30 хв., натомість у закладі між першим і другим уроками – 10 хв., а тривалість великої перерви становить 20 хв.) (*Київська загальноосвітня санаторна школа-інтернат I–II ступенів № 22*);
 - актовий зал школи-інтернату розташований у підвальному приміщенні. Окрім культурно-масових заходів, у актовому залі щоденно проводяться заняття з хореографії. Деформовані вінілові панелі та стійкий запах цвілі в залі свідчать про те, що стіни та стеля приміщення постійно зволожені та уражені грибком, що, своєю чергою, наражає на небезпеку вихованців;
 - порушення реалізації права на приватне життя й особистий простір вихованців. По кілька років діти живуть у казенній обстановці, де в спальній кімнаті розташовані до 20 ліжок. Усі спальні місця однакові, немає малюнків, фотографій, книг тощо. Крім того, в школі практично немає місця, де дитина могла б усамітнитися. Спальні кімнати після підйому на весь день замикаються на ключ, а вільний час діти проводять за розкладом тільки разом: переглядають телепередачі, граються на свіжому повітрі, відвідують гуртки. Побути на самоті можна тільки в кабінеті психолога або соціального педагога;
 - відсутність комп'ютерного кабінету та комп'ютерів. Вивчення інформатики відбувається у звичайному класі з використанням дошки та підручників (*Ясинуватська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 13 (Донецька обл.)*);
 - недостатній рівень штучного освітлення у коридорах навчального корпусу початкової школи (*Севастопольська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6*);
 - відсутність можливості за державні кошти підвищувати кваліфікацію медичним працівникам, оскільки санаторна школа-інтернат є навчальним закладом, оплата підвищення кваліфікації медичних кадрів не передбачена та відсутність семінарів із обміну досвідом з іншими закладами даного профілю (*Одеська санаторна загальноосвітня школа-інтернат № 6, Київська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 19*);

- відсутність спортивного інвентарю для занять ЛФК (*Одеська санаторна школа-інтернат № 6*).

У 2013 р. було відвідано дві школи соціальної реабілітації – Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.) та Миколаївська загальноосвітня школа соціальної реабілітації.

Недоліки, виявлені у загальноосвітніх школах/училищах соціальної реабілітації:

- спільне перебування дітей, направлених до школи за рішенням суду, та до центру – за направленням управління освіти і науки Одеської облдержадміністрації і за заявою батьків або осіб, які їх замінюють (згідно з Положенням про центр психолого-педагогічної корекції для дітей з різними формами девіантної поведінки при Фонтанській ЗОШСР). Відповідно до Положення про центр у ньому мають проходити ресоціалізацію та соціальну реабілітацію діти віком від 8 до 14 років зі стійкою девіантною поведінкою, які залишили сім'ю та загальноосвітні заклади, і перебувають у складних життєвих обставинах. При цьому незрозуміло, чому восьмирічна дитина має перебувати разом з підлітками, які скоїли кримінальні правопорушення. Відповідно до ст. 498 КПК України навіть малолітніх правопорушників направляють до школи соціальної реабілітації лише з 11 років. Також незрозуміло, як у дитини такого віку могла виникнути стійка девіантна поведінка, особливо якщо дитина-сирота від народження перебувала в державному інтернатному закладі (*Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.)*);
- недосконалість процедури направлення дітей до центру за заявами батьків, опікунів або адміністрації інтернатних закладів, що надає можливість для зловживань з боку недобросовісних дорослих. Аналіз особових справ вихованців свідчить, що підставою для направлення багатьох дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, стали заяви адміністрації інтернатних закладів. Зокрема, простежується негативна тенденція направлення з Балтської спеціальної загальноосвітньої школи-інтернату для дітей з затримкою психічного розвитку саме дітей зазначеного статусу. І це тоді, коли такі діти насамперед потребують спеціальної допомоги у зв'язку із затримкою психічного розвитку, з чим, як правило, у них і пов'язані поведінкові розлади. У центрі навіть перебувала дитина із синдромом Дауна, й це при тому, що тут немає можливості надавати їй навіть належну медичну допомогу, не кажучи вже про реабілітацію. Крім того, встановлено, що один вихованець, маючи статус дитини, позбавленої батьківського піклування, був направлений до центру за заявою опікуна, яка є фаховим психологом. Опікун надає згоду на продовження перебування дитини в закладі, при цьому сплачує

за перебування дитини в центрі лише 455,6 грн на місяць з отриманої державної допомоги на підопічну дитину, що на момент відвідування становило два прожиткових мінімуми для дитини від 6 до 18 років та складало 2420 грн (*Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.)*);

- аналіз вивчення особових справ свідчить про відсутність системного підходу при їх формуванні, у кожній справі є лише по одній однаковій характеристиці без дати, тому невідомо, якого саме періоду перебування вихованця вона стосується (*Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.)*);
- встановлені випадки, коли впродовж декількох років діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування, власноруч пишуть заяви «з проханням» продовжити навчання у центрі наступного навчального року (*Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.)*);
- незважаючи на те, що відповідно до Положення про Фонтанську школу в ній мають перебувати вихованці віком до 14 років, на час відвідування тут перебували й діти 15–16 років (*Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.)*);
- викликає подив запроваджена рейтингова система оцінювання дітей, коли від ступеня вихованості (від 0 до 3) залежать «привілеї» вихованців, до яких віднесені хобі, а також навіть побачення з батьками, що суперечить п. 3 ст. 9 Конвенції ООН про права дитини. До того ж деяких дітей навіть упродовж 2,5 року перебування в центрі корекції продовжують оцінювати на нульовому рівні вихованості, що ставить під сумнів доцільність такого перебування (*Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.)*);
- медичне забезпечення перебуває у неналежному стані. За висновком представника управління охорони здоров'я облдержадміністрації, з чотирьох медичних сестер, які працюють у закладі, дві не мають кваліфікаційної категорії (не мають стажу п'ять років), що за відсутності педіатра унеможлиблює адекватну оцінку стану здоров'я дитини та вжиття належних заходів у разі потреби надання невідкладної медичної допомоги. Медогляд дітей двічі на рік не проводиться. Зокрема, психіатром діти востаннє були оглянуті майже рік тому – 18.04.2012 р. У медичній частині на час відвідування не було укомплектовано засоби, необхідні для надання невідкладної допомоги, противірусні препарати, тоді як в ізоляторі лікувалась дитина з вірусною інфекцією. За словами працівників закладу, вони змушені купувати за власні кошти ліки, які виписують лікарі хворим дітям, адже виділених 2800 грн на 2013 р. не вистачає для належного забезпечення медикаментами (*Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.)*);

- виявлено використання дитячої праці як покарання, зокрема залучення до миття вбиралень, що було відображено в поясненнях вихованців, які містяться в особових справах (*Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.)*);
- потребує ремонту приміщення, збудоване ще у 1960-х роках. Заклад не функціонував протягом трьох років, його діяльність відновлена у 2008 р., відтоді кошти на ремонт не виділялися (*Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.)*);
- туалетні чаші у вбиральні навчального корпусу, душові стійки лазні та душової кімнати спального корпусу не відокремлені перегородками, що є порушенням приватності (*Миколаївська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Миколаївська обл.)*);
- потребують заміни ліжка з панцерними сітками та старі меблі, а також необхідне укомплектування спалень приліжковими тумбочками, унітазів у вбиральні – кришками тощо (*Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.)*);
- у кімнаті для побачень з дітьми не передбачено можливості усамітнитися, встановлено велике вікно, яке надає можливість слідкувати з кімнати чергового за побаченням із родичами. До того ж побачення та дзвінки по телефону дозволяються лише з батьками або особами, які їх замінюють, що є порушенням права дитини на спілкування і суперечить пунктам 60, 61 Правил ООН, що стосуються захисту неповнолітніх, позбавлених волі (*Фонтанська загальноосвітня школа соціальної реабілітації (Одеська обл.)*).

Слід зазначити, що на початок 2012/13 н.р. відповідно до листа Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України № 1/10-3969 від 18.12.2012 р. налічувалось 6 шкіл (203 дитини) та 3 училища соціальної реабілітації (98 дітей). Наказом МОН № 1149 від 12 серпня 2013 р. було ліквідовано Якушинецьке професійне училище соціальної реабілітації, а 26 дітей, які на момент ліквідації перебували в установі, переведено до Макіївського професійного училища соціальної реабілітації ім. А. С. Макаренка. Також постановою КМУ № 847 «Деякі питання функціонування шкіл соціальної реабілітації» були ліквідовані Єнакіївська, Миколаївська, Харківська і Фонтанська школи соціальної реабілітації. Так, відповідно до листа МОН № 92-14 від 16.01.2014 р. на початок 2013/14 н.р. у загальноосвітніх школах соціальної реабілітації перебуває 99 учнів, а у професійних училищах соціальної реабілітації – 85.

Зазначена реорганізація системи шкіл та училищ соціальної реабілітації стала можливою завдяки проведеному дослідженню, результати якого містяться у Спеціальній доповіді з питань реалізації національного превентивного механізму «Права дитини в закладах соціальної реабілітації» 2013 р.; а також Плану заходів щодо запобігання правопорушенням серед дітей, попередження жорстокого поводження з ними, затвердженого наказом МОНМС від 21.02.2013 р. № 176.

1.3.8. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ УСТАНОВ МІНІСТЕРСТВА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

За інформацією Міністерства соціальної політики України, мережа стаціонарних установ для людей похилого віку, інвалідів і дітей-інвалідів у 2013 р. становила 323 будинки-інтернати. Зокрема:

- 72 будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів;
- 36 геріатричних пансіонатів та пансіонатів ветеранів;
- 158 психоневрологічних інтернатів;
- 4 спеціальних будинки-інтернати;
- 53 дитячих будинки-інтернати.

Кількість дитячих будинків-інтернатів протягом 2008–2013 рр. зменшилась з 55 до 53. При цьому чисельність підопічних віком від 18 років у молодіжних та психоневрологічних відділеннях збільшувалась (з 2243 у 2008 р. до 3464 у 2013 р.).

Відтак є потреба проведення деінституалізації інтернатних установ для осіб з особливими потребами.

У складі територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) станом на 1 січня 2014 р. діяло 359 стаціонарних відділень для постійного або тимчасового проживання, у яких на повному державному утриманні перебувало 9,4 тис. осіб.

Відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини до 2016 року» від 5 березня 2009 р. № 1065-VI відбувається процес реорганізації притулків для дітей у центри соціально-психологічної реабілітації.

За даними Державної служби статистики України, з 2009 р. загальна кількість притулків для дітей з 90 зменшилась до 42 (станом на 1 січня 2014 р.). Відповідно загальна чисельність дітей, які перебували в цих закладах, з 14 242 вихованців зменшилась до 3172.

Водночас з 2009 р. кількість центрів соціально-психологічної реабілітації дітей з 30 закладів зросла до 86 (станом на 1 січня 2014 р.), а загальна чисельність дітей, які перебувають у цих закладах, з 3585 вихованців збільшилась до 9070.

Протягом 2013 р. працівники Департаменту відвідали 42 установи системи соціального захисту населення.

Типові проблеми, які призводять до порушення прав і свобод підопічних та вихованців і були виявлені в діяльності інтернатних установ як у 2012, так і 2013 р.

1. Недостатнє фінансування на забезпечення умов проживання підопічних, проведення капітального та поточного ремонтів.
2. Брак персоналу та його недостатня кваліфікація, низький рівень надання медичних послуг підопічним і вихованцям. Більшість інтернатних установ розташовані у сільській місцевості, відтак забезпеченість медичним персоналом, особливо лікарями, вкрай низька, це негативно впливає на якість надання спеціалізованої медичної допомоги підопічним та унеможлиблює надання необхідної психіатричної допомоги підопічним з хронічними розладами психіки (*Знам'янський ПНІ, Веселівський ПНІ, Поповицький ПНІ, Київський геріатричний пансіонат*).
3. Обмеженість реалізації права на отримання повноцінних реабілітаційних послуг через відсутність реабілітологів, умов для проведення фізкультурно-спортивної та соціальної реабілітації, неналежне заповнення індивідуальних програм реабілітації інвалідів. Зокрема,
 - у рекомендаціях МСЕК, крім медичної, не зазначається жоден вид та форма реабілітаційних заходів (*психолого-педагогічна, фізична, фізкультурно-спортивна, соціальна та побутова*), однак потреби, зокрема у забезпеченні технічними та іншими засобами реабілітації, у підопічних нагальні (*Брацлавський ПНІ*);
 - підопічні молодіжного відділення періодично залучаються до робіт, зокрема, прибирання території міста, а також у приватному секторі (*на дачній ділянці та приватній квартирі директора інтернату*). Однак в індивідуальній програмі реабілітації або відсутній запис про призначення працетерапії, або запис не збігається з виконуваною роботою (*Комарівський дитячий будинок-інтернат Харківської області*).
4. Відсутня належна комунікація між інтернатними установами різних регіонів з метою обміну позитивним досвідом.
5. Обмеження доступу до свіжого повітря (*Хмелівський ПНІ*).
6. Відсутність перегородок у санітарних кімнатах між клозетними чашами та душовими.
7. Перевантаженість житлових кімнат, ліжка розташовані впритул (*Веселівський, Бахчисарайський, Мукачівський, Перевальський та Брацлавський ПНІ*).
8. Наявність ґрат на вікнах та заґратованих перегородок.
9. Відсутність спортивних майданчиків для проведення фізкультурно-спортивної реабілітації.

10. Недостатня кількість засобів малої механізації – візків, приліжкових столиків тощо.
11. Неефективна діяльність громадських рад. До складу цих рад входять лише працівники установ і виконавчих органів місцевої влади. Не налагоджена взаємодія з представниками громадських організацій, які могли б надавати спонсорську та шефську допомогу, брати активну участь у діяльності установи та організації доглядних (Київський пансіонат ветеранів праці, Святошинський ПНІ, Соколинський ПНІ, Севастопольський геріатричний будинок-інтернат).

Натомість у *Степівському дитячому будинку-інтернаті (Миколаївська область)* слід відмітити роботу громадської ради інтернатної установи, яка постійно проводить засідання, вирішуючи безліч питань на благо дітей, до складу якої входять представники громадськості і рідні вихованців. Як результат, у закладі панує родинна атмосфера, забезпечені умови для гармонійного розвитку вихованців.

Типові порушення прав і свобод людини, виявлені у 2013 р.

1. У стаціонарних відділеннях територіальних центрів соціального обслуговування практично не надається медична допомога, хоча більшість з них розташована на території лікувального закладу (*стацвідділення Обухівського і Вишгородського терцентрів (Київська обл.), Погребищенського терцентру (Вінницька обл.)*). Проблема є медичне обслуговування підопічних вузькопрофільними спеціалістами, зокрема офтальмологами, протезистами, хірургами, урологами тощо (*стацвідділення Погребищенського терцентру*).
2. У стаціонарних відділеннях терцентрів проживають підопічні, які мають діагноз F-20 (шизофренія) та потребують спеціалізованої медичної допомоги, що порушує норми постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» від 29 грудня 2009 р. № 1417 (*стацвідділення Вишгородського і Обухівського терцентрів, стацвідділення Новоселицького терцентру*).
3. Ведення облікової (статистичної) документації (журнал обліку відвідування, журнал травмування тощо) та медичної документації окремими спеціалістами, зокрема стоматологом, гінекологом, психіатрами, середнім медичним персоналом (журнал прийому підопічних, журнал обліку медичних маніпуляцій, журнал обліку медичного інструктажу працівників інтернату) здійснюється у вільній формі та не відповідає єдиним встановленим МОЗ України вимогам (*Святошинський ПНІ, Комарівський дитячий будинок-інтернат*).
4. Організація працетерапії підопічних здійснювалася на неналежному рівні (журнали руху підопічних ведуться у довільній формі, де

ззначається тільки чисельність осіб, а не їх список; відсутній запис про початок трудового процесу; вид трудової діяльності, призначеної відповідно до ІПР не збігається з роботою, яку виконує підопічний). Водночас персонал для організації реабілітаційного процесу користувався методичними рекомендаціями «Оптимальные виды и режимы трудовой терапии в домах-интернатах различного профиля», які були затверджені Мінсоцзабезпечення УРСР 29.10.1982 р.» (Черешський ПНІ Чернівецької області, Комарівський дитячий будинок-інтернат Харківської області).

5. Порушення прав людей з психічними розладами при застосуванні до них примусової ізоляції та фізичного обмеження. Наприклад:
 - використання старої одноповерхової споруди із заґратованими та розбитими вікнами, залізними дверима на замку для «денного перебування» (з 7-ї ранку до 19-ї години) підопічних, які потребують особливого нагляду, або для покарання. У цьому приміщенні є ліжка, лавки, замість туалету – відро (Черешський ПНІ Чернівецької області);
 - наявність у психоневрологічних інтернатах відділень інтенсивного медичного догляду зі спостережним режимом утримання, де існують певні обмеження. До цих відділень переводились підопічні при погіршенні психічного стану за направленням лікаря інтернату, а також після самовільного залишення інтернату (Київський ПНІ), що призводить до дискримінаційних проявів щодо підопічних;
 - розміщення у підвальному приміщенні кімнати для ізоляції (частина кімнати відмежована ґратами, в цій «клітці» площею кілька квадратних метрів замкнена жінка, яка була змушена сидіти на залізному незастеленому ліжку) (Мукачівський ПНІ Закарпатської області);
 - переселення з житлових кімнат і розміщення у холі на третьому поверсі медичного корпусу ліжок підопічних як покарання за вживання ними спиртних напоїв. Таке тимчасове переселення було пояснено можливістю кращого контролю за підопічними-порушниками (Севастопольський геріатричний будинок-інтернат).
6. Обмежений доступ до свіжого повітря, участі у культурно-масових заходах молоді та зрілого віку інвалідів-візочників, які проживають разом у відділенні для хворих, прикутих до ліжка, розміщеному на другому-третьому поверхах житлових корпусів (Київський пансіонат ветеранів праці, Київський геріатричний пансіонат, Хмельський ПНІ Сумської області).
7. Відсутність універсального простору в установах. Непристосованість санітарних кімнат для потреб малорухомих підопічних (Київський

пансіонат ветеранів праці та Київський геріатричний пансіонат, Степівський дитячий будинок-інтернат Миколаївської області). У кімнатах, де проживають інваліди-візочники, доступ до гігієнічних процедур ускладнений через вузький дверний проріз, високий поріг. Тільки в одній кімнаті у інваліда-візочника переобладнаний вхід до санвузла – за власний рахунок. Пандуси не забезпечують самостійного пересування малорухомих підопічних або взагалі відсутні (Київський геріатричний пансіонат, Делятинський ПНІ, стацвідділення Тисменицького терцентру Івано-Франківської області, стацвідділення Погребищенського терцентру Вінницької області).

8. Відсутні ємкості з питною водою (Київський, Соколинський, Хмельський та Черешський ПНІ, Севастопольський геріатричний будинок-інтернат, стаціонарні відділення Обухівського та Вишгородського територіальних центрів (Київська обл.).
9. Незадовільна якість освітлення у житлових кімнатах, відсутня необхідна кількість ламп.
10. Незадовільний стан постільної та натільної білизни, подушок, простирадл, матраців, що потребують заміни (Ставівський (Київська обл.) та Лупарівський ПНІ (Миколаївська обл.).
11. Неналежне облаштування та функціонування санітарних кімнат:
 - недостатня кількість душових кімнат (наприклад, одна душо-ва лійка на 37–51 особу, в бані – дві лійки на 208 підопічних) (Бахчисарайський ПНІ);
 - відсутність постійного доступу до гарячої води (лише у бані, за допомогою підігріву води власне підопічними (стацвідділення Вишгородського терцентру).
12. Незадовільні умови зберігання одягу, білизни та взуття підопічних. Відсутнє індивідуальне маркування (таврування) м'якого інвентарю (Знам'янський та Київський ПНІ).
13. Відсутні кімнати для відпочинку (Київський ПНІ, Брацлавський ПНІ, стацвідділення Тисменицького терцентру Івано-Франківської області).
14. Незадовільний стан прогулянкових майданчиків – недостатня кількість місць для відпочинку, відсутні навіси від атмосферних опадів, лавочки зламані, підопічні змушені сидіти на бетонних підпорах. На прогулянковому подвір'ї була «клітка» для прогулянок (Святошинський, Мукачівський, Брацлавський та Делятинський ПНІ, стацвідділення Новоселицького терцентру (Чернівецька обл.).
15. Відсутність контролю за дотриманням санітарно-гігієнічних вимог чинного законодавства (Комарівський дитячий будинок-інтернат, Жовтневий геріатричний пансіонат, Бахчисарайський ПНІ).

16. Недостатня кількість інформаційних стендів та розташування їх у недоступному для вихованців та підопічних місцях. Відсутні скриньки скарг та пропозицій. Невідповідність Положення про дитячий будинок-інтернат чинному законодавству стосовно граничного віку перебування підопічних у молодіжному відділенні (*Святошинський та Дарницький дитячі будинки-інтернати м. Києва*).
17. Затягування процесу госпіталізації до обласної психоневрологічної лікарні через «незацікавленість» лікарні у пацієнтах з психоневрологічних інтернатів (*Брацлавський ПНІ*).
18. Відсутність взаємодії психоневрологічних інтернатних установ системи соціального захисту населення та спеціалізованої психіатричної бригади відділення швидкої психіатричної допомоги Київської міської клінічної психоневрологічної лікарні № 1. Інтернатами були підписані договори на надання медичних послуг на госпіталізацію до Київської міської психіатричної лікарні № 3 (Київська область, смт Глеваха). Однак при загостренні психічного захворювання у підопічного медичні працівники психіатричної бригади швидкої допомоги відмовляються госпіталізувати хворого до психіатричного закладу, не фіксуючи факт відмови. Госпіталізація можлива лише за домовленості з представником адміністрації психіатричної лікарні про дану госпіталізацію (*психоневрологічні інтернати м. Києва*).
19. Запровадження пропускнуго режиму відвідування підопічних (перепустки на відвідування), що не закріплено жодним нормативним актом (*Святошинський ПНІ*).
20. Здійснення «добровільного» персонального страхування підопічних від нещасних випадків представниками страхової групи за домовленістю з адміністрацією пансіонату. Підопічні вимушені виплатити страховий внесок у розмірі 400 грн зі своєї пенсії на страховий випадок – смерть, а вигодонабувачем є пансіонат (*Жовтневий геріатричний пансіонат*).
21. Відсутність ритуальних кімнат (*стацвідділення Новоселицького терцентру Чернівецька область, Жовтневий геріатричний пансіонат*).
22. Контроль процедури листування: відсутність можливості і процедури скарг на дії персоналу (*Поповицький ПНІ*).
23. Заборона для підопічних користуватися мобільними телефонами (*Соколинський ПНІ*).
24. Неповажливе ставлення до підопічних персоналу установи (*Рівненський геріатричний пансіонат*).

1.3.9. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ УСТАНОВ МІНІСТЕРСТВА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

За інформацією МОЗ, на початок 2013 р. у психіатричних закладах України під диспансерним та консультативним спостереженням перебувало 1 млн 161 тис. осіб.

Групу інвалідності мали **282,7 тис.** хворих на розлади психіки і поведінки, з них 8,1 тис. – діти (до 18 років).

У 2013 р. працівники Департаменту НПМ відвідали 20 закладів системи охорони здоров'я – 17 психіатричних закладів та 3 будинки дитини.

Типові порушення прав та свобод людини

Серед типових недоліків у діяльності психіатричних лікарень, які залишилися незмінними з 2012 р. та негативно впливають на стан дотримання прав і свобод підопічних та вихованців, є:

1. Відсутність належного фінансування капітального та поточного ремонту приміщень лікарень. Зокрема:
 - *Івано-Франківська обласна психіатрична лікарня № 2 знаходиться у віддаленому селі, розташована у старих приміщеннях жіночого монастиря, частина з яких в аварійному стані та потребує значних капітальних вкладень на ремонт;*
 - *у Вільшанській обласній психіатричній лікарні (Закарпатська область) потребують капітального ремонту чотири з п'яти корпусів;*
 - *у Першій обласній спеціалізованій лікарні м. Ромни Сумської області, яка заснована ще в XVIII ст., через брак фінансування понад двадцять років не проводилися поточні та капітальні ремонти.*

Водночас як позитивний досвід можна відзначити Чернігівську обласну психіатричну лікарню, для якої в 2003 р. розроблений проект ландшафтного благоустрою території з метою впровадження ландшафтно-терапевтичної терапії. Кожний рік на території лікарні проводиться виставка квітів та народних ремесел. Відкрито лікарняний храм в ім'я ікони Божої Матері «Всіх Скорботних Радість», створено відділення паліативної допомоги в Центрі по наданню допомоги хворим похилого віку.

За співпраці з польськими і французькими колегами у липні 2013 р. у Івано-Франківській психоневрологічній лікарні № 3 відкрито нові відділення, які відповідають європейським стандартам.

2. Незаповненість штату лікарів, зокрема психіатрів, особливо у психіатричних лікарнях, що розташовані на великій відстані від обласних центрів.

3. Застарілість медичного обладнання (*Обласна психіатрична лікарня №2 Івано-Франківської області, Кримська республіканська установа «Психіатрична лікарня № 5»*).

При цьому варто зауважити, що у Луганській обласній клінічній психоневрологічній лікарні клінічна, біохімічна та бактеріологічна лабораторії обладнані відповідно до найсучасніших вимог.

4. Неналежний рівень медичного забезпечення та харчування пацієнтів (*Кримська республіканська установа «Психіатрична лікарня №5», Чернігівська обласна психіатрична лікарня*). Проводячи аналіз фінансування медичного забезпечення та харчування, можна стверджувати, що, наприклад, у Кримській республіканській установі «Психіатрична лікарня № 5» на харчування на один ліжко-день припадає 5,05 грн, на медикаменти – 4,71 грн, водночас у Обласній психіатричній лікарні с. Вільшани Закарпатської області відповідно – 15,96 грн та 13,54 грн.
5. Відсутність і застарілість твердого та м'якого інвентарю.
6. Незадовільна облаштованість прогулянкових майданчиків (прогулянкові майданчики не обладнані лавами, навісами від атмосферних опадів, захищені інвентарем).
7. Відсутня система примусової та природної вентиляції (вікна застарілі, заґратовані, маленькі квартирки не забезпечують надходження свіжого повітря) (*Полтавська обласна психіатрична лікарня ім. О. Ф. Мальцева*).
8. Незадовільне освітлення палат (*Кримська республіканська установа «Психіатрична лікарня № 5»*).
9. Наявність металевих ґрат на вікнах.
10. Перевантаженість палат.
11. Відсутність ремонту санітарних кімнат та перегородок між унітазами.
12. Обмеженість реалізації права на перебування пацієнтів на свіжому повітрі:
 - у Чернігівській обласній психоневрологічній лікарні порушуються права пацієнтів деяких відділень у зимовий період;
 - підекспертні відділення стаціонарної судово-психіатричної експертизи Луганської обласної психіатричної лікарні на час моніторингового візиту протягом трьох тижнів не були на свіжому повітрі.

Недоліки, виявлені під час моніторингу у 2013 р.

1. Застосування гамівних засобів до хворих за відсутності нормативної регламентації цього процесу.

В арсеналі переважної більшості психіатричних лікарень гамівні засоби – полотняні петлі, виготовлені власноруч (*Миколаївська обласна психіатрична лікарня № 2, Перша обласна спеціалізована лікарня м. Ромни Сумської області, Українська психіатрична лікарня з суворим наглядом та ін.*).

Також виявлено ремені для фіксації іноземного виробництва (*Обласна психоневрологічна лікарня № 3 Івано-Франківської області, Тернопільська обласна комунальна клінічна психоневрологічна лікарня*).

У Першій обласній спеціалізованій лікарні м. Ромни Сумської області виявлена гамівна сорочка «власного виробництва», що спростовує публічні заяви вітчизняних психіатрів про те, що гамівні сорочки протягом останніх двох десятиліть не використовуються.

2. Неналежна організація надання медичних послуг хворим на туберкульоз.

У структурі *Обласної психіатричної лікарні № 2 (Івано-Франківська область)* та *Харківської обласної психіатричної лікарні № 3* є відділення (змішані) для хворих на туберкульоз, у яких одночасно перебували особи з МБТ+ та МБТ-туберкульозом. Усі пацієнти даних відділень спільно користуються їдальнею, санітарними кімнатами, коридором, загальним прогулянковим майданчиком. Умови утримання пацієнтів у цих відділеннях не відповідають існуючим нормативам з погляду епідеміологічної безпеки.

3. Одночасне перебування у відділенні судово-психіатричної експертизи з арештованими особами, які перебувають під вартою, осіб, які проходять експертизу у цивільних справах. При цьому відділення судово-психіатричної експертизи облаштоване відповідно до вимог для тримання арештованих осіб: наявні ґрати на вікнах, паркан з рядами колючого дроту, сторожова вежа.
4. Обмеженість реалізації права на отримання повноцінних реабілітаційних послуг.

Сучасна система надання психіатричної допомоги у психіатричних закладах орієнтується на проведення медикаментозного лікування. Й хоча в деяких закладах запроваджені реабілітаційні заходи, однак переважно це заходи тільки медичної реабілітації (*Обласна психіатрична лікарня с. Вільшани Закарпатської області, Полтавська обласна психіатрична лікарня ім. О. Ф. Мальцева*).

Як позитив слід відмітити досвід *Обласної психоневрологічної лікарні № 3 Івано-Франківської області*, де запроваджуються сучасні методи лікування і реабілітації хворих, що дає змогу забезпечити високий рівень надання спеціалізованої допомоги. Реабілітологи систематично проходять підготовку за кордоном.

5. Обмежене спілкування пацієнтів з родичами та іншими особами (може тривати лише 30 хвилин) (*Миколаївська обласна психіатрична лікарня № 2*).

6. Ізолятори для пацієнтів з інфекційними захворюваннями розміщені в прилаштованих кімнатах без вікон (*Кримська республіканська установа «Психіатрична лікарня № 5»*).
7. Порушення при госпіталізації дітей з інтернатних закладів. Так, підставами для госпіталізації вихованців дитячих будинків м. Севастополя були «дратівливий стан, самовільне залишення дитячого будинку, конфліктна поведінка тощо». Це є порушенням Закону України «Про психіатричну допомогу» та п. 3.1 Порядку надання психіатричної допомоги дітям, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 18.05.2013 р. № 400, відповідно до якого дитина підлягає госпіталізації у разі, якщо вчиняє чи виявляє реальні наміри вчиняти дії, що становлять безпосередню небезпеку для неї чи оточуючих.
8. У деяких закладах лікування дітей віком від 3 до 14 років включно проводилося у дитячих відділеннях, дітей віком від 15 до 18 років – у загальнопсихіатричних відділеннях разом з дорослими. Однак це є порушенням п. 2.1 Порядку надання психіатричної допомоги дітям, відповідно до якого має бути чітке розмежування надання психіатричної допомоги дітям і дорослим. Зокрема, у Севастопольській міській психіатричній лікарні № 5 протягом 2013 р. до загальнопсихіатричних відділень для дорослих було госпіталізовано 96 неповнолітніх і навіть 14 малолітніх.

Позитивним є досвід розв'язання проблем забезпечення прав дітей з психічними розладами на медичну допомогу Харківської міської дитячої лікарні № 5. Медичну допомогу дітям м. Харкова надають не в психіатричній (психоневрологічній) лікарні, а в психоневрологічному і психіатричному відділеннях дитячої лікарні, що відповідає світовій тенденції стосовно виведення дитячих відділень зі складу психіатричних лікарень та кореспондується з Концепцією щодо удосконалення надання спеціалізованої психіатричної допомоги дітям, затвердженої Міністерством охорони здоров'я України.

Протягом 2013 р. під час відвідувань будинків дитини були виявлені такі недоліки

1. Відсутність або неналежний стан транспортних засобів, призначених для перевезення дітей. У зв'язку з цим транспортування дитини до стаціонару дитячої лікарні, проведення екскурсій, занять з трудотерапії, виїздів на природу, участь дітей у заходах поза межами будинку дитини найчастіше залежить від того, чи вдалось керівництву установи віднайти можливість перевезення вихованців (*КЗОЗ «Обласний спеціалізований будинок дитини «Зелений Гай», Харківська обл.*).
2. Необхідність приведення статуту закладу у відповідність до норм законодавства (*Спеціалізований обласний будинок дитини м. Боярка*).

З 2010 р. у закладі функціонували два відділення:

- *ранньої медико-соціальної реабілітації для дітей з сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах (малозабезпечених, самотніх і багатодітних батьків), для дітей з органічним ураженням ЦНС та порушеннями психіки з метою запобігання відмовам батьків від таких дітей;*
- *відділення для тимчасового перебування дітей з невизначеним правовим статусом.*

Однак у затвердженому в 2012 р. Статуті закладу була відсутня інформація про дані структурні підрозділи та організацію їх діяльності.

3. Обмеження в наданні дозволу на відвідування дитини. Також дозвіл надавався лише після отримання результатів флюорографічного обстеження родичів чи опікунів, що порушує сімейні права, зокрема, право дитини на спілкування з батьками (*Спеціалізований обласний будинок дитини м. Боярка*).
4. Недостатній контроль з боку молодшого медичного персоналу за використанням дітьми індивідуальних горшків та рушників. Так, у деяких групах кількість дітей перевищувала кількість наявних горшків та рушників (*Спеціалізований обласний будинок дитини м. Боярка*).
5. Відсутність інформаційних стендів з даними щодо номерів телефонів «гарячих ліній» державних органів, до яких відвідувачі закладу та його працівники можуть подати звернення, скарги та пропозиції; а також відсутність скриньки скарг та пропозицій (*Спеціалізований обласний будинок дитини м. Біла Церква*).
6. Відсутність журналу відвідувань та графіка особистого прийому керівником закладу (*Спеціалізований обласний будинок дитини м. Біла Церква*).

1.4. СТАН РЕАГУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА РЕКОМЕНДАЦІЇ УПОВНОВАЖЕНОГО

З метою підвищення ефективності реагування органів державної влади на рекомендації за результатами моніторингових візитів Уповноважений з прав людини звернулася до керівників центральних органів виконавчої влади з пропозицією створити Міжвідомчу робочу групу з питань напрацювання та реалізації спільних заходів, спрямованих на поліпшення стану захисту прав та свобод людини в місцях несвободи.

Перше засідання робочої групи відбулося 4 листопада 2013 р., і за його результатами було прийняте рішення:

1. Створити міжвідомчу робочу групу з питань напрацювання та реалізації спільних заходів, спрямованих на поліпшення стану захисту прав та свобод людини в місцях несвободи.
2. Визначити регулярність засідань робочої групи за потребою, але не рідше одного разу на три місяці.
3. Включити до складу робочої групи Уповноваженого з прав людини, представників Секретаріату Уповноваженого, представників міністерств та відомств на рівні не нижче керівника органу.
4. Рішення, ухвалені на засіданнях робочої групи, оформлюються протокольно та підписуються всіма присутніми на засіданнях її членами. Протоколи рішень, ухвалених під час засідань робочої групи, надсилатимуться керівникам міністерств і відомств, представники яких входять до її складу, для вжиття відповідних заходів реагування.

У зв'язку зі змінами, що відбулися у складі Кабінету Міністрів України у 2014 р., до керівників міністерств та відомств були спрямовані листи щодо поновлення функціонування робочої групи.

УЗАГАЛЬНЕННЯ ЗАХОДІВ, ВЖИТИХ НА ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ УПОВНОВАЖЕНОГО

МВС України

Протягом 2013 р. працівниками Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму Секретаріату Уповноваженого з прав людини за результатами відвідування місць несвободи до МВС направлено 75 листів та три листи – до ГУМВС, УМВС України в областях з відповідними рекомендаціями щодо усунення виявлених під час візитів недоліків.

За результатами розгляду рекомендацій Уповноваженого щодо усунення недоліків та порушень прав людини в діяльності органів та підрозділів, підпорядкованих МВС, проведено 77 службових розслідувань. За допущені недоліки у сфері забезпечення прав та свобод людини в діяльності міськрайлінорганів та спецустанов міліції до дисциплінарної відповідальності притягнуто 208 посадових осіб ОВС, у т.ч. 176 із числа середнього та старшого начальницького складу.

В свою чергу, керівництвом обласних управлінь затверджені Плани організаційно-практичних заходів щодо усунення виявлених недоліків та подальшого

недопущення порушення прав і свобод людини в діяльності ОВС.

У своїх листах МВС України зазначило щодо можливості виконання лише тих рекомендацій, які не потребують фінансових витрат (приведення службової документації, корисної площі у камерах ІТТ та КЗД у відповідність до національних та міжнародних стандартів шляхом демонтажу зайвих ліжок тощо) або потребують незначних фінансових витрат.

Виконання рекомендацій, які потребують значних фінансових витрат, можливе за умов достатнього фінансування МВС з державного чи місцевих бюджетів або завдяки спонсорській підтримці. В свою чергу, МВС України зазначило, що більшість будівель, підпорядкованих МВС, побудовані у ХХ сторіччі, а деякі й у ХІХ, що унеможлиблює проведення їх перебудови.

Для перевірки та відповідного реагування на порушення, виявлені під час візитів протягом 2013 р., до Генеральної прокуратури України було спрямовано 31 лист та 6 листів – до обласних прокуратур.

За результатами наданих рекомендацій протягом 2013 р. у МВС було припинено діяльність: одного спеціального приймальника для утримання осіб, підданих адміністративному арешту; 25 ізоляторів тимчасового тримання; 113 кімнат для затриманих та доставлених – як таких, що не відповідають вимогам національних та міжнародних стандартів.

Забезпечено отримання передач утримуваним у вихідні та святкові дні.

Також забезпечено надання побачень особам, які утримуються у спеціальних приймальниках для осіб, підданих адміністративному арешту (службова телеграма ДГБ МВС від 17.09.2013 р. №10/3-6118).

У ізоляторі тимчасового тримання Одеського МУ ГУМВС України в Одеській області забезпечено належне ведення службової документації та задовільні матеріально-побутові умови тримання затриманих і взятих під варту осіб.

Забезпечені та підтримуються належні санітарно-побутові умови тримання в ізоляторах тимчасового тримання Житомирського МВ (раніше – Богунського РВ) УМВС України в Житомирській області, Мукачівського МВ УМВС України в Закарпатській області, Світловодського МВ УМВС України в Кіровоградській області та Іванівського РВ ГУМВС України в Одеській області.

Належний рівень забезпечення медикаментами та інвентарем відмічено під час відвідування Здолбунівського РВ УМВС України в Рівненській області, міськрайорганів та спецустанов УМВС України в Івано-Франківській, Одеській та Чернівецькій областях.

Позитивним є те, що під час ремонтних робіт в ізоляторі тимчасового тримання Костопільського РВ УМВС України в Рівненській області враховані рекомендації, які надавались Уповноваженим за результатами відвідування ізоляторів тимчасового тримання Рівненського МВ та Корецького РВ УМВС України в

Рівненській області щодо облаштування місць тримання осіб. Так, санвузли обладнано відповідно до стандартів, зокрема, встановлено напівавтоматичні крани для змиву. Камери обладнані радіоточками, кнопками виклику персоналу та антенами ефірного телебачення.

На жаль, як засвідчують моніторингові візити, усунення системних недоліків відбувається переважно лише у відвіданих органах та підрозділах. Під час візитів до нових місць несвободи виявляються типові недоліки, на усунення яких Міністерству внутрішніх справ були надані відповідні рекомендації.

З метою вивчення стану виконання рекомендацій по усуненню недоліків, виявлених у ході візитів, та достовірності інформації про їх усунення у відвіданих раніше органах та підрозділах МВС, протягом 2013 р. було проведено 11 повторних відвідувань.

Результати повторних моніторингових візитів засвідчили наявність позитивних змін, зокрема, покращено облік осіб, що перебувають у приміщеннях ОВС, поновлено ведення службових книжок працівниками патрульної служби, що дає змогу мати додатковий облік затриманих та доставлених осіб, оновлена облікова документація чергових частин ОВС та спеціальних установ, приводяться у відповідність до стандартів умови тримання осіб (шляхом демонтажу ліжок збільшується корисна площа в камерах на одну утримувану особу, покращується штучне освітлення тощо).

Водночас у результаті повторних візитів виявлено випадки надання Уповноваженому з прав людини недостовірної інформації.

Зокрема, керівництво ГУМВС України в м. Києві у відповідь на рекомендації Уповноваженого щодо усунення недоліків, виявлених у діяльності Печерського та Голосіївського районних управлінь, зазначило про усунення вказаних недоліків. Однак повторними візитами встановлено, що надана інформація не повною мірою відповідає дійсності.

Державна пенітенціарна служба України

З метою забезпечення законних інтересів ув'язнених за рекомендацією Департаменту скасовано вказівку ДПтСУ від 28.04.2010 р. № 3/2/1-2344, згідно з якою заборонялось прийняття кореспонденції від осіб, узятих під варту, та засуджених, адресованої Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Європейському суду з прав людини, а також іншим відповідним міжнародним організаціям, членом або учасницею яких є Україна, уповноваженим особам таких міжнародних організацій, прокуророві та захиснику, у відкритому вигляді. Зазначена вказівка суперечила порядку, визначеному в п. 4.8.5 Правил тримання осіб, узятих під варту, і засуджених у слідчих ізоляторах Державного департаменту України з питань виконання покарань, затверджених наказом Департаменту від 20.09.2000 р. № 192 і зареєстрованих у Міністерстві юстиції

України 27.10.2000 р. за № 751/4972, згідно з яким у разі відсутності у відправника марки і конверта або коштів для їх придбання витрати здійснюються за рахунок слідчого ізолятора.

Протягом 2013 р. звіти за результатами здійснених моніторингових візитів з рекомендаціями Уповноваженого щодо усунення виявлених порушень прав і свобод осіб, які тримаються в пенітенціарних установах, направлялись до Генеральної прокуратури України, Міністерства юстиції України та Державної пенітенціарної служби України для відповідного реагування та інформування Уповноваженого з прав людини про вжиті заходи для усунення виявлених недоліків.

За інформацією, яка надійшла до Секретаріату Уповноваженого з прав людини, для усунення виявлених недоліків, з метою забезпечення законних прав осіб, узятих під варту, і засуджених здійснено низку таких заходів.

У Луцькому, Дніпропетровському, Донецькому, Артемівському, Запорізькому, Сімферопольському, Старобільському, Сумському, Миколаївському, Рівненському, Харківському, Хмельницькому, Чернігівському, Чернівецькому слідчих ізоляторах, Новгород-Сіверській УВП (№ 31) та Житомирській УВП (№ 8) обладнано типові «камери-моделі».

У зазначених камерах забезпечено передбачені законодавством умови для тримання осіб, узятих під варту, та засуджених. Зокрема, камери обладнані:

- денним та нічним освітленням, електричними розетками для побутового користування;
- відокремленим санвузлом, який із внутрішнього боку облицьований кахельною плиткою, та достатньою припливно-витяжною вентиляцією;
- оновленим камерним інвентарем: ліжками, столами та лавками, місцями для зберігання речей, а також підставками під телевізори та кабельною телемережею.

Крім цього, стіни камер пофарбовані у світлі тони, вікна замінені на металопластикові зі зручною конструкцією, що забезпечує вільне надходження свіжого повітря.

У Вінницькій (№ 1), Криворізькій (№ 3), Закарпатській (№ 9) установах виконання покарань, Луцькому, Дніпропетровському, Донецькому, Артемівському, Маріупольському, Івано-Франківському, Кіровоградському, Сумському, Сімферопольському, Полтавському, Рівненському, Чортківському, Харківському та Хмельницькому слідчих ізоляторах приведено в належний санітарний стан приміщення збірних відділень та камер для тримання транзитно-пересильних осіб.

У Вінницькій (№ 1), Криворізькій (№ 3), Закарпатській (№ 9) установах виконання покарань, Дніпропетровському, Луцькому, Донецькому, Івано-Франківсько-

му, Запорізькому, Вільнянському, Львівському, Миколаївському, Полтавському, Рівненському, Сумському, Чортківському, Херсонському, Хмельницькому та Чернівецькому слідчих ізоляторах проведено реконструкцію карцерних приміщень з метою приведення умов тримання в них до нормативних вимог.

У Луцькому, Дніпропетровському, Івано-Франківському, Сімферопольському, Ізмаїльському, Рівненському, Сумському, Чортківському, Херсонському, Хмельницькому, Харківському слідчих ізоляторах, Вінницькій (№ 1), Криворізькій (№ 3) та Закарпатській (№ 9) установах виконання покарань камери, у яких тримаються неповнолітні, забезпечено гарячим водопостачанням та додатково обладнано місцями для прийняття душу.

У Закарпатській УВП (№ 9), Дніпропетровському, Донецькому, Артемівському, Запорізькому, Київському, Одеському, Харківському та Херсонському слідчих ізоляторах проведені ремонтні роботи кімнат короткострокових та тривалих побачень, із замінено меблі та інвентар.

У Вінницькій (№ 1), Закарпатській (№ 9) та Житомирській (№ 8) установах виконання покарань, Старобільському, Полтавському, Сумському, Харківському та Хмельницькому слідчих ізоляторах вжито заходів щодо обладнання прогулянкових дворів навісами для захисту від атмосферних опадів, фактурне покриття стін дворів замінено гладким.

У Кам'янській виправній колонії (№ 101) проведено ремонтні роботи по заміні санвузлів у камерах ДІЗО/ПКТ, у них встановлено систему примусової вентиляції, відремонтовано дах будівлі ДІЗО/ПКТ.

У Замковій (№ 58), Райківецькій (№ 78), Ладизинській (№ 39) виправних колоніях приведено у відповідність до вимог законодавства двори для прогулянки засуджених, які тримаються у секторі максимального рівня безпеки (ПКТ/ДІЗО).

У Райківецькій виправній колонії (№ 78) проведено поточний ремонт туалетів у відділеннях соціально-психологічної служби та дільниці карантину, діагностики та розподілу, завершено ремонт прогулянкових дворів, стіни заштукатурені у вигляді гладкого покриття.

У Ладизинській виправній колонії (№ 39) на дільниці посиленого контролю демонтовано 18 зайвих ліжок, що дало змогу забезпечити засуджених житловою площею за встановленою нормою.

У Менській виправній колонії (№ 91) відремонтовано їдальню установи з облаштуванням примусової вентиляції зали для приготування їжі та приміщення для миття посуду.

У Стрижавській (№ 81) та Коломийській (№ 41) виправних колоніях організовано торговельне обслуговування засуджених відповідно до вимог відомчих нормативно-правових актів.

У відділеннях соціально-психологічної служби Бердичівської виправної колонії (№ 70) обладнані приміщення для зберігання особистих речей засуджених.

У Селезнівській виправній колонії (№ 143) проводились капітальні та поточні ремонти приміщень, у яких тримались засуджені, для забезпечення гарячою водою встановлено два водонагрівальних баки.

Загалом налагоджено робочий зв'язок зі структурними підрозділами і посадовими особами Державної пенітенціарної служби України, її територіальними органами управління та підпорядкованими їм установами.

За участю Уповноваженого проведено робочі зустрічі з керівництвом ДПтСУ, а також взято участь у засіданні виїзної колегії ДПтСУ в м. Чернігові та у Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасна наука – пенітенціарній практиці».

Узято участь у засіданні круглого столу (18.09.2013 р.) за участю представників Генеральної прокуратури України, Міністерства юстиції України та Державної пенітенціарної служби України стосовно забезпечення особам, узятим під варту, та засудженим **права безперешкодного листування**, під час якого обговорено питання порядку отримання, приймання та відправлення кореспонденції зазначених осіб.

Питанню боротьби з люстрацією кореспонденції приділяється особлива увага. Уповноваженим з прав людини, зокрема, надіслано лист до Генерального прокурора України від 14.08.2013 р. про невиконання адміністрацією слідчих ізоляторів та виправних колоній вимог Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про попереднє ув'язнення» та Кримінально-виконавчого кодексу України.

Як повідомила Генеральна прокуратура України, за результатами перевірок вжито заходів прокурорського реагування, виявлені порушення закону усунуто, винних осіб притягнуто до дисциплінарної відповідальності. На спільному засіданні, що відбулося 18.10.2013 р. під головуванням Уповноваженого з прав людини, представників Генеральної прокуратури України, Міністерства юстиції України, Державної пенітенціарної служби України та Секретаріату Уповноваженого, обговорювалося питання створення Робочої групи зі сприяння посиленню гарантій захисту прав і свобод осіб, які перебувають в установах ДПтСУ.

Робоча нарада за участю керівників відповідних міністерств та відомств відбулася 04.11.2013 р. На ній визначено напрями реалізації спільних заходів постійно діючої Робочої групи, спрямованих на підвищення ефективності реалізації державної політики в сфері забезпечення прав і свобод людини.

За ініціативою Уповноваженого з прав людини двічі проведено круглий стіл за участю працівників Адміністрації Президента України, Генеральної прокуратури України, Міністерства юстиції України, Державної пенітенціарної служби

України, під час якого обговорено проект Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань. У ньому враховано ряд пропозицій Уповноваженого стосовно поліпшення умов тримання засуджених до довічного позбавлення волі в частині щотижневого переведення із однієї камери в іншу, тримання в наручниках, переміщення по території установ, надання медичної допомоги тощо.

Інформація ДПтСУ про виконання наданих Уповноваженим з прав людини рекомендацій вивчається працівниками Секретаріату під час моніторингових візитів, за результатами яких відповідним органам державної влади надаються пропозиції для вжиття додаткових заходів реагування.

З метою забезпечення законних інтересів узятих під варту осіб і засуджених та усунення системних порушень прав і свобод людини в пенітенціарних закладах **Міністру юстиції України внесено подання Уповноваженого з прав людини:**

- *Щодо усунення порушень законодавства у сфері застосування підрозділів спеціального призначення Державної пенітенціарної служби України від 16.01.2013 р.*

У ДПтС України тривалий час функціонували підрозділи спецпризначення за відсутності належної нормативно-правової бази щодо їхньої діяльності. Державна реєстрація наказу Державного департаменту України з питань виконання покарань від 10.10.2005 р. № 167, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 16.02.2006 р. за № 138/12012 «Про затвердження Положення про підрозділ спеціального призначення», яким визначено порядок використання зазначених підрозділів в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, на підставі висновку Міністерства юстиції України від 24.12.2007 р. № 15/88 була скасована (наказ Міністерства юстиції України від 26.12.2007 р. № 1302/5). Враховуючи викладене, а також наявність звернень від осіб, узятих під варту, і засуджених щодо неправомірних дій працівників названих підрозділів та широкий резонанс у правозахисному середовищі стосовно їхньої діяльності, рекомендовано з метою забезпечення конституційних прав людини на життя, особисту недоторканність та гідне поводження під час перебування осіб у пенітенціарних установах вжити заходів для припинення функціонування підрозділів спецпризначення в структурі Державної пенітенціарної служби України до остаточного вирішення питання стосовно нормативно-правових підстав їхньої діяльності.

У результаті вжитих заходів підготовлено і затверджено наказом Міністерства юстиції України від 03.07.2013 р. № 1325/5 Положення про територіальне (між-регіональне) воєнізоване формування Державної кримінально-виконавчої служби України.

- *Щодо усунення порушень законодавства під час надання медичної допомоги взятим під варту та засудженим у закладах охорони здоров'я від 25.01.2013 р.*

Зазначене подання з метою забезпечення законних інтересів узятих під варту осіб і засуджених, які отримують медичну допомогу в закладах охорони здоров'я, направлено для вжиття невідкладних заходів щодо узгодження нормативно-правових актів Міністерства юстиції України, які стосуються діяльності Державної пенітенціарної служби України, з нормами міжнародного і національного законодавства у сфері забезпечення прав та свобод людини.

Для усунення порушень Міністерством підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України» (щодо урегулювання питання використання електронних засобів нагляду за засудженими), а також проект наказу Міністерства юстиції України та Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Інструкції про тимчасове перебування і тримання засуджених та осіб, узятих під варту, організацію їх охорони в державних і комунальних закладах охорони здоров'я» та проект наказу Міністерства юстиції України щодо затвердження Переліку технічних засобів нагляду і контролю, що використовуються в місцях перебування засуджених та осіб, узятих під варту, та Порядку використання технічних засобів нагляду і контролю в місцях перебування засуджених та осіб, узятих під варту.

- *Щодо усунення порушень передбачених законодавством прав та свобод жінок, які відбувають покарання у Селезнівській виправній колонії (№ 143), від 11.11.2013 р.*

Встановлені моніторингом численні порушення прав і свобод засуджених жінок можуть кваліфікуватися як жорстоке або таке, що принижує гідність, поводження або покарання. Зокрема, в установі не створені передбачені законодавством умови тримання засуджених, не забезпечується право засуджених на телефонні розмови, порядок придбання засудженими продуктів харчування та предметів першої потреби належним чином не організований, адміністрацією колонії не вжито достатніх заходів для реалізації права засуджених на охорону здоров'я.

З метою забезпечення реалізації передбачених законодавством прав і законних інтересів засуджених жінок, які відбувають покарання в Селезнівській виправній колонії (№ 143), управлінню Державної пенітенціарної служби України в Луганській області рекомендовано вжити невідкладних заходів стосовно приведення порядку та умов відбування покарання у відповідність до вимог Кримінально-виконавчого кодексу України та міжнародних стандартів у сфері забезпечення прав та свобод людини.

Крім того, до Генеральної прокуратури України було надіслано витяг зі звіту за результатами візиту до зазначеної колонії для відповідного реагування та врахування цих результатів у здійсненні нагляду за додержанням законів в органах і установах Державної кримінально-виконавчої служби України.

За повідомленнями, що надійшли з Генеральної прокуратури України та Міністерства юстиції України, встановлено, що ДПтСУ вивчено рекомендації, зазна-

чені у витягах за результатами моніторингу, та вжито ряд практичних заходів щодо поновлення порушених прав засуджених відповідно до розробленого і затвердженого плану заходів, спрямованих на усунення виявлених під час моніторингового візиту недоліків у діяльності Селезнівської виправної колонії (№ 143), а також притягнуто п'ять винних посадових осіб до дисциплінарної відповідальності.

Враховуючи рекомендації Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму щодо усунення недоліків, які виявлялись під час моніторингових візитів до пенітенціарних установ, рішенням розширеної оперативної наради ДПтСУ 27.11.2013 р. затверджено План додаткових заходів Державної пенітенціарної служби України щодо зміцнення гарантій захисту прав і свобод осіб, які перебувають в установах, що належать до сфери управління ДПтСУ, запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню.

- *Щодо приведення нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів та установ Державної кримінально-виконавчої служби України, до вимог національного законодавства, європейської практики та стандартів поводження з в'язнями від 15.10.2013 р.*

З метою забезпечення законних інтересів узятих під варту осіб та засуджених рекомендовано:

- вжити невідкладних заходів щодо приведення нормативно-правових актів Державної кримінально-виконавчої служби України у відповідність до національних та міжнародних стандартів і практики Європейського суду з прав людини, залучивши до цього представників Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (за згодою), прокуратури та суду (за згодою), а також науковців і представників неурядових організацій;
- звернути увагу відділу взаємодії з Державною пенітенціарною службою України Управління взаємодії з Державними службами України Міністерства юстиції України на недостатній рівень координації нормотворчої діяльності у сфері виконання кримінальних покарань;
- розглянути питання щодо можливості погодження із Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини нормативно-правових актів, які містять норми, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян у місцях несвободи, до державних реєстраційних актів.

У відповіді про вжиті заходи Міністром юстиції України 18.11.2013 р. повідомлено, що з метою підготовки пропозицій щодо удосконалення нормативно-правового визначення умов тримання осіб, які перебувають в умовах ізоляції

від суспільства, створено робочу групу, до складу якої включено представників заінтересованих органів виконавчої влади за участю представників Секретаріату Уповноваженого з прав людини. Також поінформовано, що вжито відповідних заходів щодо приведення ряду нормативно-правових актів до вимог, зазначених у поданні Уповноваженого з прав людини, і що така робота триває.

Державна прикордонна служба України

У квітні 2013 р. на колегії Держприкордонслужби України розглядалось питання про стан дотримання прав і свобод затриманих осіб та заходи, вжиті на виконання рекомендацій за результатами моніторингових візитів. З метою їх реалізації, приведення стану тримання затриманих осіб у відповідність до вимог законодавства України та міжнародних стандартів були проведені комплексні обстеження всіх місць тимчасового тримання. За результатами обстеження керівництвом Держприкордонслужби організовано роботи з дооблаштування (ремонт, реконструкції) приміщень, які не відповідали сучасним вимогам (наприклад, облаштовано припливну вентиляцію, укриття від атмосферних опадів там, де їх не було, закуплені гігієнічні набори для затриманих осіб тощо).

Для посилення захисту прав і свобод затриманих прикордонниками осіб під час їх знаходження в місцях тримання у прикордонному відомстві було розроблено та впроваджено алгоритм анонімного опитування затриманих осіб, у кожному ПТТ та СП у доступному місці встановлено скриньки для скарг.

Також завдяки залученню фінансово-матеріальної допомоги у рамках міжнародного проекту «READMIT» протягом року було побудовано п'ять нових будівель спеціальних приміщень на ділянках державного кордону з Угорщиною, Словаччиною, Польщею та Російською Федерацією.

У травні 2013 р. здійснено повторний моніторинговий візит до підрозділу охорони державного кордону Одеського прикордонного загону у міжнародному аеропорту «Одеса», спецприміщення якого було закрито в 2012 р. на вимогу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. За висновками моніторингової групи нове СП, що функціонує з лютого 2013 р., повністю відповідає загальноприйнятим стандартам у галузі забезпечення прав і свобод затриманих осіб. Зокрема, на відміну від попереднього, у ньому забезпечено достатнє природне і штучне освітлення, встановлено ефективну припливно-витяжну вентиляцію. Крім того, затриманим особам було забезпечено можливість ознайомитися з правилами поведінки затриманих осіб та процедурою надання статусу біженця в Україні кількома мовами (зокрема, російською, англійською, французькою, китайською, арабською та грузинською).

У нормативній сфері:

- відомством підготовлено проект Інструкції про порядок тримання осіб, затриманих органами Державної прикордонної служби України, який проходить міжвідомче погодження;

- *представники Адміністрації Держприкордонслужби України беруть участь у роботі міжвідомчої робочої групи з опрацювання державних стандартів забезпечення прав і свобод тримання осіб, затриманих за вчинення адміністративних правопорушень.*

На виконання вимог ст. 10 Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання Адміністрацією Держприкордонслужби України було вжито заходів щодо включення навчальних матеріалів та інформації про заборону катувань до програм підготовки персоналу. Так, у 2012–2013 рр. спільно з представниками МОМ та УВКБ ООН в Україні із залученням можливостей Національної академії та Навчального центру Держприкордонслужби у кожному регіональному управлінні було проведено по два тренінги з питань забезпечення дотримання прав затриманих, зокрема, щодо заборони катування. У тренінгах узяли участь 250 офіцерів, підготовлено 70 мультіплікаторів. Надані матеріали використовуються мультіплікаторами для проведення занять з персоналом, який залучається до охорони державного кордону та охорони затриманих осіб.

Питання взаємодії між офісом Омбудсмана та Адміністрацією Держприкордонслужби України та стану реалізації наданих рекомендацій у 2013 р. двічі розглядались на спільних нарадах.

Міністерство оборони України

За офіційною інформацією оборонного відомства (ВСП ЗСУ), реалізовано 46 % наданих за результатами візитів рекомендацій (*наприклад, у дисциплінарному батальйоні – щодо письмового інформування засуджених про їх права і свободи, вільного користування наручними годинниками, регулярних перевірок медичним складом кількості, якості, порядку приготування та видачі харчування і води ув'язненим, санітарно-гігієнічного стану установи, придатності та чистоти одягу і постільної білизни ув'язнених, обладнання кабінок туалетів дверцятами*).

Для забезпечення ефективного діалогу з відповідними структурними підрозділами і посадовими особами ВСП ЗСУ налагоджено двосторонній робочий зв'язок. Питання взаємодії та стану реалізації наданих рекомендацій двічі розглядались на спільних нарадах упродовж року.

З метою покращення стану поведження з засудженими, узятими під варту та затриманими військовослужбовцями керівництво ВСП ЗСУ у першому кварталі 2013 р. організувало комісійне обстеження всіх місць тримання оборонного відомства (за винятком військових частин). За результатами обстеження було припинено експлуатацію 3 гауптвахт та 16 КТЗ, сплановано їх ремонт та дооблаштування. Після закінчення ремонтних робіт до січня 2014 р. було відновлено експлуатацію КТЗ та 1 гауптвахти. Також на гауптвахті ЦУ ВСП ЗСУ, розташованій у м. Києві, організовано роботи з облаштування однієї камери на трьох осіб, яка відповідатиме мінімальним стандартам утримання.

У нормативній сфері:

- розроблено Інструкцію про порядок і умови утримання засуджених, узятих під варту та затриманих військовослужбовців (затверджена наказом Міністерства оборони України від 26.09.2013 р. № 656, зареєстрована у Міністерстві юстиції України 16.10.2013 р. за № 1775/24307);
- внесено зміни до Інструкції про порядок відбування покарання засуджених військовослужбовців у вигляді тримання в дисциплінарному батальйоні (затверджена наказом Міністра оборони України від 29.11.2004 р. № 567, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 10.12.2004 р. за № 1572/10171);
- внесено зміни до Інструкції про порядок організації патрульно-постової служби Військовою службою правопорядку у Збройних Силах України (затверджена наказом Міністерства оборони України від 07.02.2012 р. № 62).

Міністерство освіти і науки України

Зібрана в ході моніторингових візитів та узагальнена інформація разом із рекомендаціями щодо усунення виявлених порушень була спрямована до Міністерства освіти і науки України для відповідного реагування. Слід зауважити, що у 2013 р. Міністерство освіти і науки України доволі ефективно співпрацювало з Секретаріатом Уповноваженого з прав людини. За інформацією, наданою Міністерством освіти і науки України, у відповідь на рекомендації Уповноваженого було виконано, зокрема, таке:

- в деяких установах встановлено ємкості з питною водою (Білоцерківська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Київська обл.), Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.), Варварівська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (Полтавська обл.), комунальний заклад «Запорізький навчально-реабілітаційний центр-інтернат» (Запорізька обл.);
- при підготовці до опалювального сезону 2013–2014 н.р. підрядними організаціями виконані профілактичні роботи для забезпечення достатнього рівня опалення в приміщеннях (Київська загальноосвітня санаторна школа-інтернат I–II ступенів № 22);
- внесені зміни до п. 2.9 Статуту закладу з метою приведення у відповідність тривалості перерв між уроками, як це передбачено п. 4.7 Положення про загальноосвітню школу-інтернат та загальноосвітню санаторну школу-інтернат, затвердженого наказом МОН від 12.06.2003 р. № 363 (Київська загальноосвітня санаторна школа-інтернат I–II ступенів № 22);

- проведено ремонтні роботи даху над переходом між їдальнею та навчальним корпусом (*Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 18*);
- зроблено ремонт у двох спальних кімнатах для дівчаток за кошти обласного бюджету (*Білоцерківська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів*);
- за благодійні кошти проведено ремонт спортивного залу та коридору III поверху навчального корпусу, обладнано ігрову кімнату, закуплено м'які меблі, килим, телевізор (*Білоцерківська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів*);
- встановлено 23 металопластикові вікна у спальних кімнатах (*Білоцерківська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів*);
- у ізоляторі медичного блоку облаштовано санітарний вузол (*Варварівська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (Полтавська обл.)*);
- облаштовано кімнату соціально-побутового орієнтування (*Варварівська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат (Полтавська обл.)*);
- розроблено проект будівництва їдальні, що пройшов державну експертизу, загальною вартістю 2 104,715 тис. грн (*Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.)*);
- навчально-виробничі майстерні забезпечені необхідними матеріалом для проведення практичних робіт на уроках трудового навчання (*Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 18*);
- оформлені стенди з телефонами «гарячих ліній» і скриньки для скарг та пропозицій (*Київська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 18*, *Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.)*, *комунальний заклад «Запорізький навчально-реабілітаційний центр-інтернат», Одеська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6 для дітей, хворих на сколіоз*);
- облаштовано спальні кімнати вихованців необхідним мінімумом меблів різного призначення (*Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.)*);
- заасфальтовано подвір'я школи-інтернату, доріжки викладено тротуарною плиткою (*Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.)*);
- заступника директора школи-інтернату з господарської частини притягнуто до дисциплінарної відповідальності за незалежну організацію та координацію роботи технічного й обслуговуючого персоналу закладу (наказ по школі-інтернату від 27.03.2013 р. № 41)

(Городнянська загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Чернігівська обл.);

- здійснено ремонт вбиральні для хлопчиків, що тимчасово була в неробочому стані *(Городнянська загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Чернігівська обл.);*
- проведено ремонт системи водопостачання та каналізації в шкільній майстерні *(Городнянська загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Чернігівська обл.);*
- здійснено ремонт витяжної шафи в кабінеті хімії *(Городнянська загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Чернігівська обл.);*
- до проекту бюджету на 2014 р. внесено пропозиції щодо виділення коштів для проведення капітального ремонту покрівлі, санітарних вузлів спального корпусу та актові зали *(Олексієво-Дружківська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів № 13 (Донецька обл.);*
- у 2013 р. за кошти обласного бюджету були відремонтовані санітарні вузли навчального корпусу та проведено ремонт огорожі. До проекту бюджету на 2014 р. внесено пропозиції щодо виділення коштів для проведення капітального ремонту покрівлі, санітарних вузлів спального корпусу та актові зали *(Олексієво-Дружківська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів №13 (Донецька обл.);*
- адміністрацією закладу вжито заходів щодо поліпшення умов перебування вихованців у школі-інтернаті, зокрема, ігрові кімнати поділені на декілька зон різного напрямку діяльності дітей, що дає можливість їм у вільний час відпочивати та грати відповідно до своїх уподобань *(Олексієво-Дружківська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів №13 (Донецька обл.);*
- дезінфекція харчоблоку та інших приміщень школи здійснюється безпечними засобами відповідно до державних санітарних норм *(Олексієво-Дружківська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів № 13 (Донецька обл.);*
- у 2013 р. за кошти обласного бюджету відремонтовані покрівлі харчоблоку та майстерні. До проекту бюджету на 2014 р. внесено пропозиції щодо фінансування оздоблювальних робіт у приміщеннях прального комплексу та придбання необхідного обладнання для пральні *(Ясинуватська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 13 (Донецька обл.);*
- передано комп'ютерний клас з Часовоярської спеціальної ЗОШ-інтернату № 8 Донецької обласної ради в кількості 8 комп'ютерів до Ясинуватської ЗОШ санаторної школи-інтернату I–II ступенів № 14;
- проведено демонтаж решіток на вікнах *(Севастопольська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6);*

- у коридорах навчального корпусу встановлено скляні фрамуги та замінено електролампи на більш потужні (*Севастопольська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6*);
- регіональною програмою капітального ремонту та реконструкції будівель та споруд закладів освіти м. Севастополя до 2016 р. заплановано на 2014 р. 300 тис. грн на ремонт покрівлі та приміщень харчоблоку школи-інтернату. Кошти для оновлення дорожнього покриття на ділянці між навчальним корпусом і харчоблоком школи-інтернату заплановано у 2014 р. (*Севастопольська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6*);
- з метою залучення волонтерів до співпраці у *Варварівській спеціальній загальноосвітній школі-інтернаті (Полтавська обл.)* створено шкільний сайт;
- обладнано перегородками вбиральні у спальних корпусах для хлопчиків та заплановано реконструювати душові кімнати з урахуванням особливостей фізичного розвитку вихованців (*Знам'янська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Кіровоградська обл.)*);
- придбано 45 приліжкових тумб для особистих речей учнів (*Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.)*);
- виконано ремонт підлоги на першому поверсі навчального корпусу (*Городнянська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Чернігівська обл.)*);
- здійснено капітальний ремонт харчоблоку, кабінету фізіотерапії, двох санітарно-гігієнічних кімнат, закуплено нові ліжка, ортопедичні матраци, замінено віконні рами на металопластикові, облаштовано частину шкільного подвір'я (*Одеська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6 для дітей, хворих на сколіоз*);
- вирішується питання щодо проведення курсів підвищення кваліфікації для медпрацівників шкіл-інтернатів на базі Одеського обласного інституту вдосконалення вчителів (*Одеська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6 для дітей, хворих на сколіоз*).

Однак залишилися невиконаними такі рекомендації:

- забезпечення педагогів і вихованців з особливими потребами спеціальною методичною літературою та підручниками (*Білоцерківська спеціальна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів (Київська обл.)*);
- щодо нормативної регламентації користування учнями мобільними телефонами під час навчального процесу так, щоб це не порушувало їх право на спілкування, але водночас не заважало навчальному процесу (*Київська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 22*);

- забезпечення витратними матеріалами для розвитку індивідуальних творчих здібностей, гурткової роботи тощо (*Городнянська загальноосвітня школа-інтернат I–III ступенів (Чернігівська обл.)*);
- проведення капітального ремонту даху спортивного залу та заміни вікон у приміщеннях школи (*Ясинуватська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 13 (Донецька обл.)*);
- облаштування санвузлів у приміщенні спального корпусу згідно з нормативами (*Севастопольська санаторна загальноосвітня школа-інтернат I–II ступенів № 6*).

Міністерство охорони здоров'я України

У 2013 р. за результатами проведення моніторингу стану дотримання прав і свобод осіб, які перебувають в установах системи охорони здоров'я, Департаментом НПМ у 2013 р. було направлено до Міністерства охорони здоров'я України 11 листів та до обласних (міських) державних адміністрацій – 5 листів з витягами зі звітів для відповідного реагування.

Щодо надання психіатричної допомоги дітям у Севастопольській психіатричній лікарні № 5 на звернення Уповноваженого з прав людини прокурором м. Севастополя 11.12.2013 р. було внесене подання голові Севастопольської міської державної адміністрації про усунення порушень вимог законодавства при наданні психіатричної допомоги неповнолітнім.

Щодо позбавлення права вільного доступу підекспертних до ліжок у денний час, що було зафіксовано під час моніторингу Херсонської обласної психіатричної лікарні, Департамент охорони здоров'я Херсонської обласної державної адміністрації поінформував про поновлення прав підекспертних (лютий та червень 2013 р.).

Однак під час повторного візиту до зазначеного закладу регіональним координатором зі зв'язків з громадськістю Уповноваженого з прав людини встановлено, що жодних заходів для покращення умов утримання осіб у відділенні стаціонарної судово-психіатричної експертизи вжито не було. Зокрема, між спальними приміщеннями та їдальнею залишилася металева решітка, яка закривається на замок, вікна у палатах зафарбовані. Крім того, були підстави вважати, що підекспертні не мали допуску до ліжок у денний час.

Міністерством охорони здоров'я України відповідно до наказу МОЗ від 25.12.2013 р. № 275-Адм «Про утворення комісії з перевірки комунального закладу «Херсонська обласна психіатрична лікарня» Херсонської обласної ради» 26–27 грудня 2013 р. проведено комісійну перевірку стану здійснення у закладі примусових заходів медичного характеру та проведення стаціонарної судово-психіатричної експертизи. За результатами було вжито ряд заходів для усунення недоліків. Невирішеними залишилися питання, що потребують додаткового фінансування, зокрема, на 2014 р. заплановано провести заміну

вікон та розробити завдання на проектування та замовлення проектно-кошторисної документації будівництва нового корпусу відділення судово-психіатричної експертизи.

Щодо зазначення спеціалізації в офіційних назвах психоневрологічних лікарень – дане питання обговорювалося на нараді головних позаштатних спеціалістів МОЗ АР Крим, структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обласних (місцевих) державних адміністрацій зі спеціальності «Психіатрія» та на селекторній нараді в Міністерстві охорони здоров'я, присвяченій Міжнародному дню прав людини, участь в якій узяла Уповноважений з прав людини. На думку МОЗ, пропозиція виключення спеціалізації з офіційної назви закладів охорони здоров'я, що надають психіатричну допомогу, може призвести до порушення прав працівників цих закладів: працівники потенційно можуть втратити пільгове пенсійне забезпечення та право на пільги, встановлені для осіб, зайнятих на роботах зі шкідливими умовами праці. Однак існуюча практика деяких лікарень (Дніпродзержинська міська лікарня № 1 (Дніпропетровська область), Перша обласна спеціалізована лікарня м. Ромни (Сумська область) свідчить про те, що, попри відсутність зазначення спеціалізації в назвах лікувальних установ, пільги зберігаються. Важливо, щоб в установчих документах лікарень, а не в їх назвах була збережена спеціалізація.

Щодо питання усунення порушень при організації охорони відділень для примусового лікування з посиленням наглядом, яка згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 1993 р. № 615 «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» повинна здійснюватися підрозділами Державної служби охорони при МВС України. Реагуванням МОЗу було звернення до МВС щодо надання проекту нормативного акта стосовно врегулювання організації охорони відділень для застосування примусових заходів медичного характеру у відділеннях з посиленням наглядом МОЗ.

Реагування на зауваження за результатами моніторингу будинків дитини

Рекомендації усунути порушення, виявлені під час візиту до Спеціалізованого обласного будинку дитини м. Боярки, були спрямовані до Міністерства охорони здоров'я України для відповідного реагування.

Уповноваженого було поінформовано, зокрема: у листі МОЗ від 06.09.2013 р. № 04.04.40/13/213/27445 було зазначено про те, що підготовлені доповнення до Статуту Спеціалізованого обласного будинку дитини м. Боярки. Всі діти цього будинку дитини забезпечені м'яким і твердим інвентарем згідно з табелем оснащення, затвердженим наказом МОЗ України від 03.07.2011 р. «Про затвердження таблицю оснащення будинків дитини». Зазначено, що відповідно до вимог наказу МОЗ України від 15.07.2008 р. № 254 «Про затвердження Інструкції

про періодичність рентгенівських обстежень органів грудної порожнини певних категорій населення України», затвердженого у Міністерстві юстиції України за № 524/15215 від 12.06.2008 р., результати флюорографічного обстеження вимагаються лише у відвідувачів із контингенту підвищеного ризику захворювання на туберкульоз (медичного та соціального). Крім того, посилено контроль за виконанням функціональних обов'язків працівниками.

Деякі порушення адміністраціями закладів було усунено негайно. Так, у Спеціалізованому обласному будинку дитини м. Біла Церква після зауважень працівників Департаменту одразу було встановлено скриньку скарг та пропозицій, а також вивішено номери «гарячих ліній».

Подання Уповноваженого з прав людини. Стосовно типових порушень у системі закладів охорони здоров'я у 2013 р. було надіслано два подання Уповноваженого з прав людини.

У грудні 2012 р. Прем'єр-міністрові України було направлено *подання Уповноваженого з прав людини* щодо приведення постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1138 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти» в частині надання платних послуг з проведення судово-психіатричної експертизи у справах про обмеження цивільної дієздатності чи визнання фізичної особи недієздатною у відповідність до вимог ЦПК України.

Попри невизнання Міністерством цієї проблеми, за результатами проведеної прокуратурою перевірки у 2013 р. були виявлені порушення та направлені подання до відповідних облдержадміністрацій щодо їх усунення. Водночас Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ прийнято рішення щодо підготовки інформаційного листа з роз'ясненням судам про застосування ст. 240 ЦПК України.

Під час подальших відвідувань установ, які здійснюють судово-психіатричну експертизу, зокрема Київського міського центру судово-психіатричної експертизи, було з'ясовано, що результатом реагування на подання є надання послуг з проведення судово-психіатричної експертизи у справах про обмеження цивільної дієздатності чи визнання фізичної особи недієздатною виключно на безоплатній основі.

Налагоджена співпраця Департаменту з Українським науково-дослідним інститутом соціальної і судової психіатрії та наркології МОЗ України, зокрема 25 червня 2013 р. спільно з інститутом проведено *круглий стіл «Застосування примусових заходів медичного характеру як різновид державного примусу»*, за результатами якої Прем'єр-міністрові України було направлено *подання Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення прав громадян при застосуванні ст. 508 КПК України*.

За результатами проведеної роботи Національною школою суддів, за дорученням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, спільно з Українським

науково-дослідним інститутом соціальної і судової психіатрії та наркології МОЗ України було досягнуто домовленості про участь представників даного інституту в проведенні занять у Національній школі суддів України. Водночас Міністерство запланувало проведення міжвідомчої робочої наради за участю представників Генеральної прокуратури України, Верховного Суду України, МВС, Мін'юсту, ДПтС з підготовки нормативно-правового акта по застосуванню ст. 508 КПК України.

Також під час моніторингу були виявлені проблеми, розв'язання яких можливе лише за співпраці декількох міністерств. Зокрема, порушення прав людей з психічними розладами, які перебувають в установах системи охорони здоров'я, соціального захисту населення і пенітенціарної служби при застосуванні до них засобів примусової ізоляції та фізичного обмеження, порядок застосування яких не регламентовано жодним нормативно-правовим актом.

Зазначене не відповідає вимогам міжнародних стандартів. Так, відповідно до Принципів захисту осіб з психічними захворюваннями і покращення психіатричної допомоги, затверджених резолюцією 46/119 Генеральної Асамблеї ООН 18.02.1992 р., фізичні обмеження або примусова ізоляція мають застосовуватися виключно *відповідно до офіційно схвалених процедур*. Європейський комітет з попередження катувань і нелюдського або такого, що принижує людську гідність, поводження або покарання у стандарті 49 Стандартів [СРТ/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2004] визнав, що у країнах, де існує практика ізоляції пацієнтів або застосування гамівних засобів, вона *має бути ґрунтовно розробленою з метою чіткої регламентації підстав для застосування, тривалості, частоти перегляду рішення, обов'язку персоналу виявляти посилену увагу до пацієнтів тощо*.

Оскільки відсутність регламентації застосування засобів примусової ізоляції та фізичного обмеження призводить до порушення прав осіб з психічними проблемами, 9 жовтня 2013 р. Уповноважений з прав людини направила *подання Прем'єр-міністрові України щодо забезпечення прав людей з психічними розладами при застосуванні до них примусової ізоляції та фізичного обмеження*.

Міністерством охорони здоров'я України підготовлено проект відомчого наказу «Про затвердження Інструкції про порядок застосування фізичного обмеження та ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади».

На виконання протоколу засідання робочої наради щодо актуальних питань реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод людини в місцях несвободи, яка була проведена 4 листопада 2013 р. під головуванням Уповноваженого з прав людини, **20 грудня 2013 р.** у Міністерстві охорони здоров'я України відбулося **перше засідання Міжвідомчої координаційної ради з питань удосконалення системи надання психіатричної допомоги в Україні**. Учасники засідання обговорили проблемні питання взаємодії різних міністерств та відомств у межах запропонованого проекту Концепції Держав-

ної програми розвитку охорони психічного здоров'я в Україні до 2020 р. Також було зазначено, що такі важливі складові охорони психічного здоров'я, як медична та соціальна допомога, мають бути результатом зусиль усього суспільства, потребують міжгалузевої взаємодії та повинні передбачати заходи з урахуванням можливостей багатьох секторів та фахівців різного профілю: освітян, медиків, фахівців засобів масової інформації, співробітників органів соціального захисту, юстиції, внутрішніх справ та багатьох інших.

Міністерство соціальної політики України

За результатами моніторингу стану дотримання прав і свобод осіб, які перебувають в установах системи соціального захисту населення, Департаментом НПМ було направлено до Міністерства соціальної політики України 32 листи та 16 – до обласних (міських) державних адміністрацій, з витягами зі звітів для відповідного реагування.

Під час повторного візиту до *Ставівського психоневрологічного інтернату Київської області* була підтверджена інформація, надана Департаментом соціальної політики Київської ОДА, про здійснення ремонту житлових кімнат, коридору відділення для хворих, прикутих до ліжок, забезпечення доступу до холу для відпочинку, облаштування кімнат відпочинку, а головне – виявлено зміну пріоритетів у діяльності на користь людей. Директор дійсно почав перейматися не лише станом підсобного господарства, а й де, зокрема, знайти необхідні матраци для підопічних.

Під час повторного візиту (20.08.2013 р.) до *Комарівського дитячого будинку-інтернату Харківської області* працівники Департаменту НПМ перевірили виконання рекомендацій, направлених після першого моніторингового візиту (27.06.2013 р.) до установи. Значна кількість рекомендацій була виконана.

Однак залишилися **невиконаними такі рекомендації**: не забезпечено персонал прального комплексу належними умовами праці (інформація, надана Мінсоцполітики стосовно обладнаної та функціонуючої душевої для персоналу, не відповідає дійсності, оскільки в пральному комплексі відсутнє навіть приміщення, де передбачалося б встановлення душе); не активізована робота громадської ради при дитячому будинку-інтернаті шляхом залучення спонсорів, благодійних фондів, волонтерів для проведення різноманітних заходів.

Адміністрації деяких інтернатних установ оперативно реагували і ліквідували недоліки протягом двох-трьох днів. А саме:

- адміністрація *Мукачівського психоневрологічного інтернату Закарпатської області* ліквідувала «клітку» для тримання підопічних, які перебувають у збудженому стані;
- адміністрація *Севастопольського геріатричного будинку-інтернату* переселила підопічних з холу медичного корпусу до житлових

кімнат. Окрім того, у цьому закладі після моніторингу було промарковано постільну білизну.

Під час візитів встановлено, що в переважній більшості відвіданих установ умови утримання підопічних не відповідають міжнародним стандартам, а деякі національні стандарти взагалі не розроблені. З цієї причини значна кількість рекомендацій Уповноваженого стосувалася саме питання формування належної нормативно-правової бази щодо умов утримання підопічних та вихованців.

Зокрема, у 2012 р. було запропоновано розробити стандарти медичного обслуговування, системну та комплексну методику послідовних реабілітаційних заходів, спрямованих на інтеграцію у суспільство підопічних; прискорити затвердження Типового положення про психоневрологічний інтернат і внесення змін до Типового положення про будинок-інтернат для громадян похилого віку та інвалідів, Типового положення про дитячий будинок-інтернат з метою приведення їх у відповідність до міжнародних і національних сучасних стандартів і принципів утримання людей похилого віку, інвалідів і дітей та ін.

Міністерство соціальної політики України продемонструвало готовність до співпраці. Так, у відповідь на рекомендацію Уповноваженого вивчити питання доцільності створення відділень денного та/або тимчасового перебування в психоневрологічних інтернатах та дитячих будинках-інтернатах у рамках реформування системи надання соціальних послуг Міністерство підготувало проект Типового положення про психоневрологічний інтернат, у структурі якого планується ввести відділення денного та/або тимчасового перебування. Також у рамках реформування системи надання соціальних послуг Міністерством вивчено питання доцільності створення відділень денного перебування у дитячих будинках-інтернатах. Такі відділення створені у трьох дитячих будинках-інтернатах: Одеському, Білгород-Дністровському (Одеська область) та Шахтарському (Донецька область).

Однак на кінець 2013 р. жодного нормативно-правового акта, який сприяв би покращенню утримання людей похилого віку та осіб з особливими потребами в інтернатних установах, не затверджено.

На пропозицію Уповноваженого з прав людини проаналізувати діяльність громадських рад при будинках-інтернатах та вжити заходів для її удосконалення Міністерство поінформувало, що **протягом 9 місяців у 2013 р.** з метою посилення контролю за діяльністю інтернатних установ та надання ними соціальних послуг підопічним та вихованцям були здійснені **виїзди до 72 інтернатних установ** Волинської, Вінницької, Дніпропетровської, Запорізької, Львівської, Луганської, Миколаївської, Одеської, Рівненської, Сумської, Харківської областей та м. Києва.

Однак простежується формальний підхід Мінсоцполітики до виконання рекомендацій Уповноваженого з прав людини щодо усунення недоліків, які були

виявлені у конкретних установах. Міністерство не аналізувало надіслані Уповноваженим звіти і не інформувало про типові порушення та недоліки інші регіони задля усунення та недопущення їх у подальшому.

Яскравою ілюстрацією такого підходу є відповідь Міністерства щодо усунення порушень – умов ізоляції підопічних під час загострення хвороби, в яких не задовольняються навіть фізіологічні потреби. Ці порушення були виявлені у квітні 2013 р. під час візитів до Запорізької та Рівненської областей. 07.06.2013 р. Міністерство повідомило Уповноваженому про заходи, вжиті на виконання надісланих рекомендацій. Проте під час відвідування психоневрологічних установ Закарпатської та Вінницької областей у липні – серпні 2013 р. виявлено аналогічні порушення. Зазначене свідчить про недостатній рівень інформування керівників установ в інших регіонах України про рекомендації Уповноваженого з прав людини, національні та міжнародні стандарти належного поводження з людьми похилого віку та особами з особливими потребами. Тому у вересні 2013 р. було направлено *подання Уповноваженого з прав людини Міністру соціальної політики України Н. Ю. Королевській щодо забезпечення прав підопічних установ соціального захисту населення на належні умови*. Міністерство не поінформувало про вжиті заходи щодо унеможливлення існування такої ситуації, а лише про зміни в установах, про які згадувалось у поданні. Хоча у поданні ж і повідомлялось про реагування керівництвом цих інтернатів на зауваження моніторингових груп протягом двох-трьох днів. Уповноважений продовжує контроль, наразі досягнута домовленість з МОЗ України щодо унормування застосування методів ізоляції осіб з психічними захворюваннями.

У 2013 р. була продовжена робота щодо забезпечення права на спілкування підопічних Святошинського психоневрологічного інтернату м. Києва (подання Уповноваженого з прав людини до Міністра соціальної політики України Н. Ю. Королевської). Задля вирішення порушеного питання Департамент соціальної політики Київської міської державної адміністрації ініціював засідання Наглядової ради за діяльністю інтернатних установ м. Києва (червень та грудень 2013 р.) за участю представників Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Мінсоцполітики, громадськості, родичів, опікунів. За результатами проведеної роботи адміністрацією інтернату скасовано вимогу щодо подачі родичами, опікунами довідок про результати флюорографічного обстеження для спілкування з підопічними. Однак триває практика застосування неправомірних обмежень у вільному відвідуванні підопічних інтернату. Таким правом наділені лише опікуни.

Порушення прав підопічних відбувається *через відсутність типового нормативного документа*, що регламентував би порядок внутрішнього розпорядку інтернатної установи конкретного типу.

При Міністерстві соціальної політики діє Методична рада з питань реабілітації інвалідів та дітей-інвалідів, за період діяльності якої було затверджено близько

150 методичних посібників, зокрема за 2013 р. – 28. Проте моніторинг дотримання прав і свобод підопічних свідчить про необізнаність працівників інтернатних установ із сучасними напрямками, формами та методами науково-методичного забезпечення реабілітаційного процесу. Тому необхідно налагодити співпрацю структурних підрозділів Міністерства стосовно розробки та впровадження системного підходу в організації реабілітації інвалідів не тільки реабілітаційних, а й інтернатних установ.

Уповноважений з прав людини також здійснює контроль щодо резонансних випадків порушення прав людини, повідомлених засобами масової інформації. Зокрема, у програмі «Подробности» телеканалу «Інтер» 28 серпня 2013 р. розповідалось про жахливі умови проживання жінок у *Великорибальському психоневрологічному будинку-інтернаті (Одеська область)*. Працівники Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму 6 вересня 2013 р. узяли участь у засіданні робочої групи з питань удосконалення нормативно-правових актів щодо діяльності інтернатних установ системи соціального захисту населення Мінсоцполітики, яка розглянула звіт керівника Департаменту соціальної політики Одеської облдержадміністрації із зазначеної проблеми та визначила шляхи її розв'язання. У листопаді 2013 р. керівництво облдержадміністрації поінформувало Уповноваженого про вжиті заходи. Оскільки докорінна зміна ставлення працівників до підопічних не відбулася, а поновлення їхніх прав на належні умови проживання та медичну допомогу потребують тривалого часу і значного фінансування, контроль Уповноваженого триває.

Також потребує розв'язання проблема забезпечення права на сім'ю осіб з інвалідністю, які мешкають в установах системи соціального захисту населення. *Уповноважений з прав людини вжила заходів і обстоює право на батьківство підопічних Сімферопольського геріатричного пансіонату – подружжя Шугаєвих, у яких народилась донька (про порушення їхніх прав повідомлялось у програмі «Факти» телеканалу ICTV 7 серпня 2013 р.)*. Водночас існуючі нормативи потребують суттєвих змін, аби забезпечити права на материнство і батьківство людей з особливими потребами, які проживають у державних установах.

З метою приведення українського законодавства у відповідність до вимог міжнародних стандартів Секретаріат Уповноваженого з прав людини співпрацює з Комітетом Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, яким створена робоча група з опрацювання питань щодо удосконалення механізмів захисту прав повнолітніх осіб з інвалідністю внаслідок стійких психічних та інтелектуальних порушень.

УЗАГАЛЬНЕНІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ НЕДОПУЩЕННЯ НЕНАЛЕЖНОГО ПОВОДЖЕННЯ

1. Законодавчо врегулювати питання створення незалежного органу досудового розслідування фактів катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання, вчинених посадовими особами.
2. Внести зміни до **Кримінального кодексу України**:
 - до ст. 127 щодо приведення визначення терміна «катування» у відповідність до визначення, наданого у ст. 1 Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання, а також введення спеціального суб'єкта злочину – посадової особи органу державної влади.
3. Внести зміни до **Закону України «Про попереднє ув'язнення»**:
 - а) до ст. 4, передбачивши здійснення лікування осіб, взятих під варту, хворих на заразні форми туберкульозу, у протитуберкульозних закладах у спеціально відведених приміщеннях.

Потреба в такому доповненні зумовлена тим, що внаслідок неузгодженості норм зазначеного Закону і Закону України «Про протидію захворюванню на туберкульоз» порушується право на охорону здоров'я взятих під варту осіб, хворих на заразні форми туберкульозу, оскільки такі особи поміщаються до слідчих ізоляторів у супереч вимозі п. 4 ст. 10 розділу III цього Закону, яким передбачено, що лікування таких хворих здійснюється протитуберкульозними закладами;

- б) до ст. 7, передбачивши передачу в дохід держави тільки за рішенням суду вилучених грошей, цінних паперів та предметів у осіб, взятих під варту, під час перебування їх у місцях попереднього ув'язнення, оскільки ст. 41 Конституції України передбачено, що право приватної власності є непорушним і конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду. До суду має передаватись складений посадовою особою протокол про вилучення грошей, цінних речей та предметів;
- в) до ст. 9:
 - передбачивши надання щоденних прогулянок тривалістю дві години вагітним жінкам і жінкам, які мають при собі дітей, неповнолітнім, а також хворим з дозволу лікаря та за їх згодою. Визначення конкретного часу щоденних прогуля-

нок зазначеним особам виключить можливість надавати прогулянку менше двох годин;

- передбачивши право осіб, взятих під варту, одержувати передачі або посилки та грошові перекази і передачі без обмежень щодо кількості. Чинна редакція ст. 9 Закону України «Про попереднє ув'язнення» є причиною того, що п. 2.1 розділу 2 глави VI Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної пенітенціарної служби України, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2013 р. № 460/5 і зареєстрованих у Міністерстві юстиції 20 березня 2013 р. за № 445/22977, передбачено, що передачі приймаються для ув'язнених загальною вагою не більше 50 кг на місяць. Таким чином, порушується право осіб, взятих під варту, на достатнє (якісне) харчування;
 - г) до ст. 12 щодо надання права особам, взятим під варту, на побачення з родичами або іншими особами;
 - г) до ст. 13, передбачивши передачу відповідей на заяви, скарги та листи безпосередньо особам, взятим під варту. Встановлений ст. 13 порядок, згідно з яким адміністрація місця попереднього ув'язнення ознайомлює осіб, взятих під варту, з відповідями на заяви, скарги та листи під розписки, які додаються до їх особових справ, суперечить передбаченому ст. 34 Конституції України праву кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.
4. **Внести зміни до Кримінально-виконавчого кодексу України:**
- а) доповнити ст. 24 шляхом розширення кола суб'єктів, які мають право відвідувати установи виконання покарань. Запропоновані зміни передбачають надання права відвідування на підставі окремого письмового доручення Уповноваженого з прав людини установ виконання покарань представниками громадських організацій, експертами, вченими та фахівцями, залученими Уповноваженим на договірних засадах до виконання функцій національного превентивного механізму. Таке доповнення зумовлено необхідністю приведення змісту ст. 24 у відповідність до ст. 19¹ Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»;
 - б) до ст. 51:
 - усунувши заборону засудженим до арешту на побачення з роди-

чами та іншими особами, а також на одержання передач (посилок) і бандеролей. Відсутність права у засуджених до арешту одержувати посилки (передачі) і бандеролі та мати побачення з родичами та іншими особами позбавляє засуджених можливості повноцінного харчування та необхідного спілкування, насамперед з родичами. З метою відновлення соціальної справедливості щодо засуджених до арешту вбачається доцільним надати їм право одержувати щомісяця короткострокове і один раз на три місяці тривале побачення, а посилки (передачі) і бандеролі приймати для засуджених до арешту без обмеження їх кількості;

- чітко визначивши час прогулянки засуджених до арешту осіб. Передбачене на даний час надання прогулянки тривалістю до однієї години, а неповнолітнім – до двох годин фактично створює підґрунтя для зменшення адміністрацією установи часу на прогулянку. Визначення фіксованого часу для прогулянок засудженим до арешту унеможливить їх надання тривалістю меншою, ніж зазначена в чинній редакції Кодексу, що є особливо важливим для засуджених, які постійно тримаються в камерних приміщеннях;
- в) до ст. 93, передбачивши можливість відбування покарання засудженими в установах виконання покарань також і за місцем постійного проживання їхніх родичів, на вибір засуджених. Встановлений цією статтею Кодексу порядок направлення засуджених до установ виконання покарань призводить до випадків, коли місце відбування покарання засудженим є віддаленим від місця постійного проживання його близьких родичів, які нерідко є людьми похилого віку, страждають на різні захворювання та не мають достатньо коштів на проїзд, що ускладнює їх прибуття на побачення. Тим самим обмежується право громадян на спілкування, що не сприяє позитивному впливу на засуджених з метою їх перевиховання. Саме тому є доцільним враховувати при направленні засуджених до колоній місце проживання до засудження не тільки самого засудженого, а й його близьких родичів;
- г) до ст. 134, забезпечивши право на побачення з адвокатами та іншими фахівцями у галузі права засудженим під час їх тримання в дисциплінарному ізоляторі, карцері або приміщенні камерного типу (одиначній камері). Чинна редакція суперечить передбаченому Конституцією України праву на правову допомогу при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні,

а також вимогам ст. 110 Кодексу, згідно з якою кількість і тривалість побачень засуджених до позбавлення волі з адвокатами не обмежена. Крім того, відповідно до п. 23.1 Європейських пенітенціарних правил усі ув'язнені мають право на отримання правової допомоги, і адміністрація пенітенціарної установи зобов'язана надати розумні можливості для отримання доступу до такої допомоги;

- г) до статей 138, 139, 140, передбачивши можливість додаткового витрачання коштів на придбання продуктів харчування і предметів першої потреби, вилучивши слова «їм може бути дозволено», оскільки витратити засудженим, які відбувають покарання у виправних колоніях, додатково кошти на придбання продуктів харчування і предметів першої потреби повинно бути неможливістю, а правом, тому що при визначенні такої можливості на розсуд персоналу установи не виключається упереджене ставлення у вирішенні цього питання;*
- д) до ст. 145, зменшивши максимальний термін стягнення у вигляді поміщення в дисциплінарний ізолятор до п'яти діб для неповнолітніх осіб, які відбувають покарання;*
- е) до ст. 151, забезпечивши надання один раз на три місяці тривалих побачень засудженим до довічного позбавлення волі з близькими родичами (подружжя, батьки, діти, усиновлювачі, усиновлені, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки).*

До того ж згідно з частиною першою ст. 140 в умовах, аналогічних до тих, у яких утримуються чоловіки, засуджені до довічного ув'язнення, утримуються також чоловіки, засуджені за умисні особливо тяжкі злочини, чоловіки, засуджені за вчинення умисного тяжкого або особливо тяжкого злочину в період відбування покарання у вигляді позбавлення волі, чоловіки, які раніше двічі в будь-якій послідовності були засуджені до позбавлення волі, та інші категорії засуджених, які теоретично становлять не меншу загрозу для безпеки та дотримання внутрішнього розпорядку в установі. Втім, згідно з абзацом третім частини другої ст. 140 усі ці категорії засуджених, окрім засуджених до довічного ув'язнення, мають право одержувати щомісяця короткострокове і один раз на три місяці тривале побачення.

- 5. Розробити та прийняти закон України щодо регламентації інституту опіки і піклування над недієздатними та обмежено дієздатними особами.*
- 6. Внести зміни до чинного законодавства з метою забезпечення доступу до процедури поновлення дієздатності недієздатних осіб,*

реалізації їх права на скаргу. Адже відсутність можливості недієздатних осіб оскаржувати примусову госпіталізацію або лікування в психіатричних закладах, скаржитись на опікунів чи на дії/бездіяльність органів опіки і піклування, звертатись за безоплатною правовою допомогою фактично робить їх заручниками недобросовісних опікунів, які досить часто порушують права підопічних.

РОЗДІЛ 2

СПЕЦІАЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Протягом 2012 – першої половини 2013 рр. працівники Департаменту з питань реалізації НПМ під час моніторингових візитів до місць несвободи неодноразово стикалися із випадками катувань та інших видів неналежного поводження. Відповідно до чинного законодавства за кожним таким фактом негайно інформувалися відповідні органи прокуратури для проведення подальшого розслідування. На жаль, аналіз результатів таких розслідувань дає підстави Уповноваженому для висновку про їх низьку ефективність та невідповідність сучасним стандартам розслідування, визначеним у тому числі й практикою Європейського суду з прав людини. Так, поширеним у діяльності органів прокуратури є спрямування заяв і повідомлень про неналежне поводження працівників міліції для проведення розслідування до органів внутрішніх справ (ОВС).

21 березня 2013 р. Уповноважений внесла подання Генеральному прокуророві України «Щодо ефективності розслідувань випадків катувань та неналежного поводження з урахуванням практики Європейського суду з прав людини», в якому зазначила, що «з аналізу матеріалів перевірок простежується негативна практика надання прокурорами вимог про проведення службової перевірки органам, дії яких оскаржуються. Здебільшого висновки службових розслідувань та матеріали по них були підставою для прийняття працівниками прокуратури рішення про відмову в порушенні кримінальної справи (ст. 97 КПК у ред. 1961 р.) або навіть відмову щодо внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, що суперечить вимогам ст. 214 КПК України».

Уповноважений також звернула увагу Генерального прокурора, що 26 липня 2012 року Європейський суд з прав людини виніс рішення у справі «Савіцький проти України» щодо побиття 21 серпня 1998 р. працівниками міліції і непроведення ефективного розслідування цих подій. У рішенні Європейський суд з прав людини визнав порушення процесуального аспекту ст. 3 Конвенції у зв'язку з неефективністю розслідування тверджень заявника щодо жорстокого поводження працівників міліції, з огляду на відсутність безсторонності

та об'єктивності перевірки, оскільки вона проводилась працівниками того ж самого відділу міліції, де працювали особи, щодо дій яких він скаржився, та прокуратури тієї ж області.

4 квітня 2013 р. Уповноважений з прав людини взяла участь у розширеній колегії Генеральної прокуратури з питань «Про стан додержання законодавства при вирішенні заяв і повідомлень про катування та інше жорстоке поводження з людьми працівників правоохоронних органів, розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень даної категорії, а також захисту конституційних прав в'язнів щодо забезпечення матеріально-побутових і медико-санітарних умов їх тримання», під час якої також звернула увагу керівників Генеральної прокуратури та її регіональних органів на необхідність приведення процедури розслідувань фактів катувань та неналежного поводження у відповідність до практики Європейського суду з прав людини.

На жаль, попри явне зменшення кількості пересилань органами прокуратури до ОВС заяв та повідомлень про неправомірні дії працівників міліції, така практика продовжувала мати місце. Саме тому Уповноваженим було прийняте рішення про запровадження альтернативного підходу до проведення розслідувань за фактами катувань та неналежного поводження з боку правоохоронців, зокрема з використанням механізму проваджень Уповноваженого у справі про порушення прав і свобод людини.

01.08.2013 р. наказом Уповноваженого про реорганізацію Секретаріату зі структури Департаменту з питань реалізації НПМ був виведений *відділ моніторингу підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та слідство, та створений відділ спеціальних проваджень.*

Новостворений відділ є самостійним структурним підрозділом Секретаріату Уповноваженого та підпорядковується Уповноваженому з прав людини та керівнику Секретаріату. Оскільки діяльність відділу дотична переважно до тих порушень прав людини, які виявляються під час моніторингових візитів НПМ, координування його діяльності здійснюється представником Уповноваженого – керівником Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму.

Відповідно до Положення *основним завданням відділу є проведення за дорученням Уповноваженого спеціальних проваджень про порушення прав і свобод людини з метою забезпечення реалізації повноважень Уповноваженого з прав людини, передбачених Конституцією України, Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини».* До спеціальних віднесені провадження за найбільш резонансними порушеннями прав людини, за якими, на думку Уповноваженого, розслідування проведене неналежним чином, та порушеннями, які мають ознаки системності.

За результатами таких проваджень готуються відповідні акти реагування Уповноваженого, які спрямовуються безпосередньо Генеральному прокуророві України та керівникам центральних органів влади.

Для виконання покладених завдань за дорученням Уповноваженого працівники відділу наділені низкою повноважень, передбачених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

2.1. РЕЗУЛЬТАТИ ДІЯЛЬНОСТІ ВІДДІЛУ СПЕЦІАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

Станом на 31 грудня 2013 р. працівниками відділу здійснювалося **18** проваджень, з них **16** – у справах про порушення прав конкретних осіб, **2** провадження – у справах про системні порушення прав людини.

Під час опрацювання звернень громадян та здійснення заходів у межах відкритих проваджень працівниками відділу підготовлено та внесено **6** подань Уповноваженого з прав людини для вжиття відповідних заходів щодо усунення виявлених порушень, з них **4** – Генеральному прокуророві України та **2** – Міністру внутрішніх справ України.

За результатами розгляду подань Уповноваженого поновлені права і свободи **31** особи, до дисциплінарної відповідальності притягнуто **10** посадових осіб.

2.2. СИСТЕМНІ ПОРУШЕННЯ, ЩО ПЕРЕШКОДЖАЮТЬ ЕФЕКТИВНОМУ РОЗСЛІДУВАННЮ ВИПАДКІВ КАТУВАНЬ ТА НЕНАЛЕЖНОГО ПОВОДЖЕННЯ

1. Невнесення відомостей, що можуть свідчити про катування та неналежне поведження працівників правоохоронних органів, до Єдиного реєстру досудових розслідувань

Відповідно до вимог ст. 214 КПК України *слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування.*

Слідчий, прокурор, інша службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, зобов'язані прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення. Відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення не допускається.

КПК України, зокрема у ст. 214, *не передбачає будь-яких умов і винятків для не-внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань*. Також будь-яких умов і винятків не передбачає і Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затверджене наказом Генерального прокурора України від 17.08.2012 р. № 69.

Однак моніторинг Уповноваженого свідчить про системне ігнорування зазначених вимог закону як органами прокуратури, так і працівниками органів внутрішніх справ.

Як приклад такого типу порушень можна навести випадок у *Сумській області*, що став підставою для відкриття провадження Уповноваженого. Починаючи з 05.07.2013 р., *громадянка О.* неодноразово зверталася в прокуратуру Сумської області зі скаргами, в яких зазначала, що під приводом перевірки на причетність до скоєння злочину вона була примусово доставлена до Курського відділення міліції Сумського міського відділу УМВС України в Сумській області. У приміщенні відділення міліції її тримали примусово, але допитували як свідка. Під час примусового тримання заявниці неодноразово повідомляла працівникам міліції, що у неї півторарічне немовля, яке перебуває на грудному годуванні, і просила забезпечити їй можливість вчасно нагодувати дитину. Натомість працівники міліції, використовуючи вразливе становище жінки, протягом чотирьох годин застосовували до неї психологічний тиск з метою отримання зізнання у скоєнні злочину, до якого вона, з її слів, не причетна. Внаслідок таких дій працівників міліції у заявниці зникло молоко, а невчасне годування та подальша відсутність у матері грудного молока негативно вплинули на здоров'я дитини. За результатами розгляду кожної із таких скарг прокуратура Сумської області підстав для внесення викладених у них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань не вбачала. За зверненням громадянки О. до Уповноваженого відкрито провадження у справі про порушення прав і свобод людини, в межах якого здійснюються відповідні заходи. Зокрема, витребувані матеріали перевірок з метою їх вивчення та внесення відповідних актів реагування.

2. Надання доручень органами прокуратури органам внутрішніх справ на проведення перевірок за фактами катувань та жорсткого поводження працівників міліції

Один з типових випадків цього виду порушень мав місце в діяльності *прокуратури та ОВС у Харківській області*.

Так, 07.05.2013 р. до Уповноваженого з прав людини надійшло звернення *громадянки С.*, у якому зазначалося, що, починаючи з 29.05.2012 р., вона неодноразово зверталася до прокурора Ленінського району м. Харкова та до прокуратури Харківської області з заявою про те, що 15.05.2012 р. працівником міліції їй були завдані тілесні ушкодження у вигляді закритої черепно-мозкової травми, струсу головного мозку, забоїв м'яких тканин голови та обличчя. Цим же працівником міліції були завдані тілесні ушкодження її чоловікові.

У зв'язку з постійними відмовами в ефективному розслідуванні порушених прав 25.04.2013 р. громадянка С. звернулася з заявою до Генеральної прокуратури України. Всі попередні звернення та звернення до Генеральної прокуратури України в подальшому перенаправлялися для перевірки та прийняття рішення в Ленінський РВ ХМУ ГУМВС України в Харківській області, виконання доручалося дільничному інспектору міліції. За всіма результатами перевірок дільничним інспектором чотири рази виносилися постанови про відмову в порушенні кримінальної справи. Остання постанова всупереч вимогам чинного КПК України винесена 23.07.2013 р. За результатами заходів, проведених у межах провадження у справі про порушення прав громадянки С., Генеральному прокуророві України внесено подання Уповноваженого для вжиття відповідних заходів щодо усунення виявлених порушень. За результатами розгляду подання Уповноваженого прокуратурою Харківської області відкрите кримінальне провадження, розпочате досудове розслідування.

2.3. САМОСТІЙНЕ ПРОВЕДЕННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ПЕРЕВІРОК ЗА ФАКТАМИ ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ БЕЗ ВІДПОВІДНОГО ПОВІДОМЛЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

З одним із таких характерних випадків працівники Секретаріату зіткнулися під час проведення заходів у межах відкритих Уповноваженим проваджень у м. Тернополі.

Так, 09.09.2013 р. до приймального відділення ортопедично-травматологічного відділу Тернопільської обласної дитячої клінічної лікарні звернувся *неповнолітній К.* за медичною допомогою та повідомив, що 07.09.2013 р. його побили працівники міліції, про що лікар повідомив чергову частину Тернопільського МВ УМВС України в Тернопільській області. Дане повідомлення було зареєстроване у журналі єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події Тернопільського МВ УМВС. Проте прокуратура м. Тернополя не була повідомлена, відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесені не були. Натомість керівництвом міськвідділу було призначене службове розслідування, проведена перевірка відповідно до Закону України «Про звернення громадян», за результатами якої констатовано відсутність ознак кримінального правопорушення. Матеріали та висновок розслідування 12.09.2013 р. були направлені для вивчення прокуророві

м. Тернополя. 13.09.2013 р. прокуратурою м. Тернополя було направлено повідомлення начальнику міськвідділу про те, що за результатами вивчення зазначених матеріалів підстав для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань не встановлено. У зв'язку з зазначеними обставинами Уповноваженим було відкрито провадження у справі про порушення прав людини, в межах якого працівниками відділу спеціальних проваджень у період з 16 по 23 вересня 2013 р. був здійснений виїзд у м. Тернопіль, у взаємодії з прокуратурою м. Тернополя проведено ряд заходів, у результаті яких 23.09.2013 р. відомості були внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочато досудове розслідування.

Аналогічний випадок став підставою для відкриття провадження Уповноваженого у справі про порушення прав *мешканця Закарпатської області громадянина Т.* 22.07.2013 р. громадянин Т. звернувся до Уповноваженого зі скаргою на дії працівників Ужгородського РВ УМВС України в Закарпатській області, в результаті яких йому було заподіяно тілесні ушкодження середньої тяжкості у вигляді *травматичного перелому кістки вилиці справа зі зміщенням фрагментів.*

З проаналізованих під час провадження матеріалів убачається, що 10.05.2013 р. громадянин Т. був затриманий працівниками міліції та доставлений до Ужгородського райвідділу міліції. Одразу ж після доставляння до райвідділу Т. у супроводі інших працівників міліції був супроводжений у наркологічний диспансер з метою огляду на стан алкогольного сп'яніння, де поскаржився лікарю з приводу наявних у нього тілесних ушкоджень та повідомив, що вони завдані йому працівниками міліції під час доставляння його до райвідділу. Лікар під час огляду зафіксував наявність видимих ушкоджень у протоколі медичного освідчення.

Опитані в подальшому міліціонери, які супроводжували Т. до наркологічного диспансера, також підтвердили наявність у Т. видимих тілесних ушкоджень.

11.05.2013 р. Т. звернувся за медичною допомогою до закладу охорони здоров'я з приводу тілесних ушкоджень, де йому було встановлено зазначений вище діагноз та повідомлено чергову частину Ужгородського РВ про те, що до них звернувся Т. з тілесними ушкодженнями, заподіяними йому, з його слів, працівниками міліції. Повідомлення зареєстроване у журналі Єдиного обліку заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення і інші порушення та події. Проте *замість внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та проведення розслідування розгляд та прийняття рішення за зазначеним повідомленням було доручено здійснити дільничному інспекторові міліції у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян».*

За результатами перевірки дільничним інспектором було складено висновок, затверджений у подальшому керівництвом райвідділу міліції, про відсутність

порушень чинного законодавства, а матеріали перевірки скеровано до архіву секретаріату Ужгородського РВ.

15.05.2013 р. зі скаргою на дії працівників міліції Т. звернувся до Ужгородського міжрайонного прокурора, яким всупереч вимогам ст. 214 КПК України досудове розслідування за фактами, викладеними у зверненні, було розпочате лише 26.06.2013 р., а 09.07.2013 р. без вжиття заходів щодо ефективного розслідування кримінальне провадження було закрито.

У результаті заходів Уповноваженого, здійснених у межах відкритого провадження, у тому числі під час виїзду у Закарпатську область, кримінальне провадження за фактом отримання тілесних ушкоджень громадянином Т. прокуратурою було поновлене. Наразі хід досудового розслідування перебуває на контролі Уповноваженого.

2.4. ІНШІ СИСТЕМНІ ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ, ВСТАНОВЛЕНІ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СПЕЦІАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ УПОВНОВАЖЕНОГО

1. Незаконне дактилоскопіювання осіб

Відповідно до п. 11 ст. 11 Закону України «Про міліцію» працівникам міліції надається право проводити дактилоскопіювання таких категорій осіб:

- затриманих за підозрою у вчиненні злочину;
- взятих під варту;
- підозрюваних чи обвинувачуваних у вчиненні кримінального правопорушення;
- підданих адміністративному арешту.

Крім того, відповідно до ст. 7 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» передбачається дактилоскопіювання осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд.

Оскільки дактилоскопічна інформація є конфіденційною, проведення дактилоскопіювання за відсутності законних підстав суперечить положенням частини другої ст. 32 Конституції України, у якій зазначається, що збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди не допускається, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Крім того, незаконне дактилоскопіювання та використання одержаної при цьому інформації суперечить положенням низки міжнародних актів.

1. Пунктом 1 ст. 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. встановлено, що ніхто не повинен зазнавати свавільного чи незаконного втручання в його особисте життя, свавільних чи незаконних посягань на його честь і репутацію.
2. Зокрема, у ст. 12 Загальної декларації прав людини 1948 р. встановлено, що ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте життя.
3. У ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. визначено, що кожен має право на повагу до свого приватного життя; органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Практика Європейського суду з прав людини виходить із необхідності існування в національному праві засобу юридичного захисту *від свавільних втручань* органів державної влади в права, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Порушення балансу між правом особи на захист приватності (зокрема, конфіденційності персональних даних) і бажанням держави знати все про всіх може призвести до порушення ст. 8 цієї Конвенції «Право на повагу до приватного і сімейного життя» (рішення Європейського суду з прав людини від 6 квітня 2000 р. у справі «Ротару проти Румунії» (Rotaru v. Romania), від 16 лютого 2000 р. у справі «Аманн проти Швейцарії» (Amann v. Switzerland).

Протиправне дактилоскопіювання, крім порушення національного законодавства та норм міжнародного права, має принизливий характер стосовно особи, а тому є однією з форм неналежного поводження.

Водночас у ході провадження Уповноваженого виявлені числені факти безпідставного дактилоскопіювання осіб, які не віднесені до категорій осіб, визначених у законодавстві. У межах провадження здійснювався моніторинг ОВС, підпорядкованих ГУМВС (УМВС) України в м. Києві, Рівненській, Миколаївській, Львівській, Луганській, Кіровоградській, Черкаській, Полтавській та Івано-Франківській областях. У кожному з зазначених ОВС виявлено цей вид порушень.

Так, зокрема, станом на 7 вересня 2013 р. працівниками Івано-Франківського міськвідділу з початку 2013 р. *дактилоскопійовано 329 осіб*, з яких лише 36 осіб дактилоскопійовано за наявності підстав, передбачених законом. Працівники зазначеного відділу, перевищуючи надані законом повноваження, *незаконно дактилоскопійували 261 особу*, або майже 80 % загальної кількості дактилоскопійованих. Крім того, 32 особи дактилоскопійовано до появи законних підстав.

За результатами цього провадження Міністру внутрішніх справ та Генеральному прокурору України внесені подання Уповноваженого для вжиття відповідних заходів з метою усунення виявлених порушень.

За змістом відповіді, отриманої від Генеральної прокуратури України, в результаті реагування на подання Уповноваженого прокурорам АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя, Дніпровському екологічному прокуророві направлені лист-орієнтування про посилення прокурорського нагляду за додержанням законодавства при здійсненні дактилоскопіювання осіб працівниками ОВС. Крім того, Генеральною прокуратурою до МВС направлено лист про організацію проведення перевірок зазначених порушень, вжиття заходів до винних осіб. Виконання вимог, зазначених у цьому листі, Генеральною прокуратурою взято на контроль.

За змістом відповіді, отриманої від МВС, у результаті реагування на подання Уповноваженого дактилокарти незаконно дактилоскопійованих осіб та їх дубльовані примірники з дактилокартотек і архівів вилучені і знищені. З метою недопущення в подальшому аналогічних порушень Міністерством до ГУМВС, УМВС в областях направлено відповідну вказівку. За виявленими фактами незаконного дактилоскопіювання проведені службові розслідування, винні особи притягнуті до відповідальності.

Дотримання прав людини при проведенні дактилоскопіювання перебуває на постійному контролі Уповноваженого з прав людини.

2. Порушення права на правову допомогу осіб при притягненні їх до адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху

В Україні право на правову допомогу гарантовано ст. 59 Конституції України. Згідно з частиною першою цієї статті *«Кожен має право на правову допомогу... Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав»*.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2009 р. № 23-рп/2009 положення частини першої ст. 59 Конституції України «кожен має право на правову допомогу» треба розуміти як гарантовану державою можливість будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин з державними органами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань у обсязі й формах, як вона того потребує.

У випадках адміністративних проваджень право на правову допомогу передбачено частиною першою ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Відповідно до цієї норми *«особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи»*.

Позбавляючи права користуватися правовою допомогою осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, працівники Державтоінспекції діють усупереч Конституції України, зокрема ст. 3 (*«Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави»*) та ст. 19 (*«Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»*).

Проте під час відпрацювання підрозділів ДАІ ГУМВС України в Дніпропетровській, Київській областях та в м. Києві в межах відкритого провадження Уповноваженого встановлено численні випадки протиправного позбавлення працівниками ДАІ права користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги, при розгляді справ осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності. Незважаючи на письмові клопотання про надання можливості скористатися юридичною допомогою при розгляді справи, відображені у протоколах про адміністративні правопорушення, замість призначення часу та місця розгляду справи за участю адвоката чи фахівця в галузі права працівники ДАІ негайно приймають рішення у справі після складення протоколу.

Враховуючи системний характер зазначеного порушення прав людини, за результатами цього провадження Міністру внутрішніх справ України внесено подання Уповноваженого для вжиття відповідних заходів щодо усунення виявлених порушень.

Аналогічне подання Уповноваженого для вжиття відповідних заходів щодо усунення виявлених порушень внесено Генеральному прокурору України.

Проте належного реагування на зазначені подання не відбулося. Генеральному прокуророві України з метою усунення виявлених порушень було рекомендовано, зокрема, організувати проведення перевірок діяльності підрозділів Державтоінспекції з метою виявлення фактів порушення права на правову допомогу при притягненні осіб до адміністративної відповідальності. За виявленими фактами рекомендовано прийняти рішення у порядку і спосіб, передбачені законодавством, у тому числі щодо поновлення прав осіб, притягнутих до відповідальності з порушенням права на правову допомогу, та поінформувати Уповноваженого з прав людини про вжиті заходи.

Натомість замість організації проведення перевірок силами органів прокуратури на виконання зазначених рекомендацій та інформування Уповноваженого за її результатами Генеральна прокуратура України обмежилася проханням щодо надання конкретних фактів порушень, виявлених працівниками Секретаріату Уповноваженого.

Міністерством внутрішніх справ України рекомендації Уповноваженого також не виконані, об'єктивні перевірки не проведені, системних заходів щодо усунення виявлених порушень та недопущення їх у подальшому не вжито.

За таких обставин працівниками відділу в межах відкритого провадження додатково проведено системний аналіз правозастосовної практики підрозділів Державтоінспекції, якими лише за 10 місяців 2013 р. винесено 1 млн 897 тис. 748 постанов про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Майже всі ці постанови винесені на місці зупинки транспортного засобу та майже одночасно зі складенням протоколу про адміністративне правопорушення (негайно після складення протоколу) без надання можливості особам, притягнутим до відповідальності, скористатися правовою допомогою та без дотримання інших норм процесуального права.

Результати проведеного аналізу засвідчили, що така негативна практика є наслідком хибного тлумачення працівниками Державтоінспекції термінів, що містяться у КУпАП, зокрема, «за місцем вчинення правопорушення», «на місці вчинення правопорушення» та «своєчасне сповіщення».

У зв'язку з цим до Конституційного Суду України направлено Конституційне подання Уповноваженого щодо надання офіційного тлумачення положень і термінів з метою забезпечення встановлення прозорості, однозначної і чіткої практики притягнення особи до адміністративної відповідальності. Зокрема, на прохання Уповноваженого Конституційний Суд має роз'яснити положення частини першої ст. 276 КУпАП, термін «за місцем вчинення правопорушення», що вжитий у цьому положенні, термін «своєчасне сповіщення», що вжитий у реченні третьому частини першої ст. 268 КУпАП, у системному зв'язку з положеннями ст. 245, частини першої ст. 257, частин першої–п'ятої ст. 258, частини першої ст. 268, частини першої ст. 277, статей 278–280 КУпАП в контексті питань:

- як необхідно розуміти термін «за місцем вчинення правопорушення», що вживається в частині першій ст. 276 КУпАП? Чи може положення частини першої ст. 276 КУпАП тлумачитись як таке, що надає право органам (посадовим особам), уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, здійснювати такий розгляд на місці вчинення правопорушення негайно після складення протоколу відповідно до ст. 254 Кодексу?
- як потрібно розуміти термін «своєчасне сповіщення», що вживається в третьому реченні частини першої ст. 268 КУпАП? Чи можна розуміти цей термін як такий, що означає, що особа має бути поінформована про розгляд справи про притягнення її до адміністративної відповідальності за такий період часу до початку розгляду, який є достатнім для підготовки особи до цього розгляду?

Станом на сьогодні подання перебуває на розгляді Конституційного Суду України.

2.5. ВЗАЄМОДІЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У межах спеціальних проваджень набув розвитку якісно новий формат співпраці Уповноваженого з громадськістю. Переважна більшість спеціальних проваджень Уповноваженого здійснюється за активної участі представників громадських організацій. З метою найбільш ефективного проведення заходів у межах відкритих проваджень задіяні можливості громадських приймалень неурядових організацій, експертний та правозахисний потенціали інститутів громадянського суспільства тощо.

Активну участь у проведенні спеціальних проваджень Уповноваженого брали представники Тернопільської правозахисної групи (ТПГ) та ВГО «Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів» (АУМДПЛ), з якою 20.09.2013 р. Уповноваженим з прав людини укладено Меморандум про співробітництво. Меморандумом поряд з іншими передбачені напрями співпраці, безпосередньо пов'язані з діяльністю відділу спеціальних проваджень, зокрема:

- сприяння створенню ефективного механізму збору інформації про факти порушення прав і свобод людини та реагування на виявлені факти;
- участь у організації та проведенні цих проваджень, ініційованих Уповноваженим.

Результати співпраці із зазначеними громадськими організаціями при проведенні заходів у межах відкритих спеціальних проваджень Уповноваженого засвідчили її ефективність, необхідність подальшого розвитку, сприяння участі широкого кола представників громадянського суспільства. Саме тому 21 лютого 2014 р. за результатами зустрічі з представниками правозахисних організацій, зокрема УМДПЛ і Асоціації незалежних моніторів (АНМ), Харківського інституту соціальних досліджень (ХІСД) Уповноважений з прав людини запропонувала створити механізм спільних із громадськістю проваджень. Учасники зустрічі погодилися, що найефективнішою формою проведення проваджень у випадку, коли йдеться про масові та системні порушення прав людини, є саме залучення громадськості, правозахисників та експертів до участі у таких провадженнях, і визначили найбільш пріоритетні напрями взаємодії.

25.02.2014 р. на офіційному сайті Уповноваженого з прав людини було оприлюднено Порядок залучення громадськості до проваджень про порушення прав і свобод людини, мета якого полягає у співпраці із громадськістю за такими напрямами, як:

- виявлення системних порушень прав людини;
- збір доказів порушення прав людини, їх узагальнення та підготовка висновків;
- аналіз динаміки стану дотримання прав людини у визначеній провадженням сфері;

- підготовка проектів актів реагування Уповноваженого;
- контроль за виконанням актів реагування Уповноваженого в межах законодавства.

Порядком також визначені основні принципи спільного із громадськістю провадження та передбачено видачу представникам громадського сектору персональних довіреностей Уповноваженого для реалізації заходів у межах відкритих проваджень.

Наразі спільно з представниками громадськості тривають заходи щодо реалізації спеціального провадження Уповноваженого у справі про порушення прав людини під час подій в Україні з 30 листопада 2013 р., у тому числі за фактами смертей, катувань, ненадання адекватної та своєчасної медичної та правової допомоги затриманим особам, неінформування рідних про факти затримання тощо.

Узагальнені рекомендації

Аналіз фактів порушень прав людини, виявлених під час спеціальних проваджень Уповноваженого, дає підстави рекомендувати:

Вищому спеціалізованому суду з розгляду кримінальних та цивільних справ

Забезпечити неухильне виконання слідчими суддями обов'язків захисту прав людини, передбачених ст. 206 КПК України, зокрема:

- *обов'язків, передбачених частинами третьою та п'ятою цієї статті, щодо звільнення осіб, затриманих за відсутності передбачених законом підстав для затримання особи без ухвали слідчого судді, суду (безпідставно затриманих за ст. 208 КПК);*
- *обов'язків, передбачених частинами шостою та сьомою цієї статті, у випадках, коли особа заявляє про застосування до неї насильства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, або якщо її зовнішній вигляд, стан чи інші відомі слідчому судді обставини дають підстави для обґрунтованої підозри порушення вимог законодавства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади.*

Генеральній прокуратурі України

1. *За кожним фактом застосування сили забезпечити проведення ефективного розслідування з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, яке дало б змогу з'ясувати всі обставини справи та, у разі встановлення порушень прав людини, притягти винних осіб до відповідальності. З цією метою, зокрема:*

- виключити випадки доручень органами прокуратури органам внутрішніх справ проводити перевірки за фактами жорстокого поводження працівників міліції;
 - виключити випадки самостійного прийняття рішень органами внутрішніх справ щодо проведення перевірок та прийняття рішень за фактами жорстокого поводження працівників міліції без відома органів прокуратури.
2. Забезпечити неухильне виконання вимог частини першої ст. 214 КПК України щодо внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань за повідомленнями про вчинене кримінальне порушення працівниками правоохоронного органу.
 3. Забезпечити належний прокурорський нагляд за дотриманням норм КПК України щодо прав людини, вживати заходів прокурорського реагування за кожним випадком:
 - затримання особи уповноваженою службовою особою без ухвали слідчого судді, суду за відсутності підстав, передбачених частиною першою ст. 208;
 - необ'єктивного фіксування в протоколі затримання особи місця, дати і точного часу (години і хвилини) затримання відповідно до положень ст. 209;
 - невиконання слідчим обов'язку, передбаченого частиною третьою ст. 210, щодо проведення перевірки для вирішення питання про відповідальність осіб, винуватих у несвоєчасному доставленні затриманої особи до підрозділу досудового розслідування;
 - ненадання затриманій особі службовою особою, яка здійснила затримання, можливості негайно повідомити про своє затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб на вибір цієї особи (чи нездійснення такого повідомлення самостійно у випадках, передбачених законодавством) всупереч вимогам частини першої ст. 213;
 - невиконання уповноваженою службовою особою, що здійснила затримання, або службовою особою, відповідальною за перебування затриманих, вимог частин четвертої, п'ятої ст. 213 щодо негайного повідомлення про це затримання органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги.
 4. Забезпечити належний прокурорський нагляд за дотриманням прав людини при здійсненні оперативно-розшукової діяльності ОВС, зокрема, за дотриманням законності при дактилоскопіюванні осіб.
 5. Забезпечити належний прокурорський нагляд за дотриманням прав людини при застосуванні адміністративного законодавства в діяльності ОВС, зокрема, за забезпеченням права на правову допомогу осіб при притягненні їх до адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Керівникам підрозділів досудового розслідування

Налагодити належне виконання вимог ст. 212 КПК України у частині забезпечення прав затриманих осіб, зокрема:

- *запису усіх дій, що проводяться із залученням затриманих, а також осіб, які проводили такі дії або були присутні при проведенні таких дій;*
- *невідкладного надання належної медичної допомоги та фіксації медичними працівниками будь-яких тілесних ушкоджень або погіршень стану здоров'я затриманих.*

РОЗДІЛ 3

ДОТРИМАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ

Моніторинг Уповноваженого з прав людини, провадження за зверненнями громадян засвідчили у 2013 р. масові порушення соціально-економічних і гуманітарних прав людини і громадянина. На жаль, у 2013 р. не відбулось кардинальних змін у системах соціально-трудова відносин та соціального захисту, які б суттєво покращили рівень та якість життя українських родин. Як і раніше, громадяни України скаржились Уповноваженому з прав людини на безробіття, низькі розміри зарплат, пенсій, державних допомог, високі ціни та тарифи, зокрема на житлово-комунальні послуги, недоступність якісних житла, медичних та освітніх послуг, неналежне реагування органів влади та місцевого самоврядування на гострі проблеми, з якими стикаються люди у повсякденному житті, неможливість у багатьох випадках захистити свої права навіть у судовому порядку.

З питань дотримання соціально-економічних і гуманітарних прав до Уповноваженого з прав людини надійшло майже **4,5 тис.** письмових звернень, що становить **30 %** загальної кількості звернень, визнаних прийнятними для розгляду та які містили понад **8,5 тис.** повідомлень про порушення прав людини. Кількість повідомлень про порушення соціально-економічних прав людини порівняно з 2012 р. збільшилась на **3,7 %**.

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.**

Для кожної людини проблеми справедливості й несправедливості є одними із головних питань, що супроводжують її по життю, а віра у можливість торжества справедливості завжди була основною силою, що рухала боротьбу людей за свої права й свободи.

Будь-яка економічна діяльність, що побудована на несправедливості, приречена на невдачу. Рано чи пізно накопичення соціальної несправедливості у суспільстві досягає «критичної» маси й тоді неминучі соціальні потрясіння.

Реалізація вимог до соціальної справедливості в суспільстві тісно пов'язана з проблемами ефективності економічних, політичних, правових, етичних, соціальних і моральних норм, що регулюють життя суспільства.

На жаль, не дає відчутних результатів державна політика щодо суттєвого скорочення бідності та соціального відчуження, що є найгіршою формою порушення прав людини та водночас причиною і наслідком їх порушення.

За даними Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, рівень бідності у 2012 р. становив 25,5 % проти 24,3 % у 2011 р. За оцінками науковців тенденцій першого півріччя 2013 р., зростання рівня бідності у 2012 р. було лише одномоментним явищем і не означало зміну загальної тенденції останніх років щодо звуження масштабів цього явища. За 6 місяців 2013 р. рівень бідності становив 25,4 %. Водночас у дев'яти регіонах, а саме: Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Луганській, Миколаївській, Рівненській, Херсонській областях відбулось зростання рівня бідності порівняно з першим півріччям 2012 р. Найвищі показники бідності – у Рівненській та Тернопільській областях, які відповідно становили 46,1 % та 43,3 %. Науковці засвідчують продовження процесу поглиблення регіональної диференціації за показниками бідності.

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 %).

Водночас, попри численні державні програми підтримки бідного населення, моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчує їх низьку ефективність та складні механізми доступу до цих програм, що не сприяє зменшенню розшарування населення за доходами та відповідно не впливає на збільшення позитивного відчуття заявниками соціальної справедливості та соціальної захищеності.

Діяльність Уповноваженого з прав людини у сфері захисту соціально-економічних та гуманітарних прав людини і громадянина була спрямована на виявлення системних проблем, покращення чинного законодавства, поновлення порушених прав людини, надання допомоги у розв'язанні гострих проблем та підвищення рівня правової обізнаності заявників. За кожним шостим з розглянутих звернень вдалося поновити порушені права або вжити конкретних заходів з метою вирішення порушених заявниками питань.

Протягом року забезпечено опрацювання близько 260 нормативно-правових актів з питань соціально-економічних прав людини, що виносились на розгляд Кабінету Міністрів України, надано пропозиції щодо вдосконалення чинних законодавчих та нормативно-правових актів, зокрема, шляхом вне-

сення 31 подання Уповноваженого з прав людини органам влади та місцевого самоврядування; здійснено близько 60 виїзних перевірок. Керівництво Департаменту з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав взяло участь у 30 засіданнях комітетів Верховної Ради України, 17 комітетських слуханнях, круглих столах та семінарах, під час яких вносились пропозиції Уповноваженого з прав людини з актуальних проблем забезпечення прав людини, які переважною більшістю були враховані в рішеннях та рекомендаціях комітетів.

З метою забезпечення співпраці з державними органами щодо опрацювання змін до законодавчих актів представники Уповноваженого з прав людини увійшли до складу міжвідомчих робочих груп, створених, зокрема:

- Мінекономрозвитку – з доопрацювання проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012–2017 роки»;
- Мінрегіоном – з розв’язання проблем мешканців гуртожитків;
- Мінсоцполітики – з доопрацювання проекту Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», з удосконалення законодавства щодо почесного звання України «Мати-героїня», опрацювання питання права осіб, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, на соціальний захист тощо.

У рамках співпраці з органами громадянського суспільства Уповноваженим з прав людини було створено дві експертні ради при представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав та з питань дотримання прав людини з інвалідністю і з питань дотримання трудових прав. Відбулось п’ять засідань рад; проведено спільно з всеукраїнською громадською організацією «Коаліція захисту прав інвалідів та осіб із інтелектуальною недостатністю» круглий стіл на тему: «Удосконалення системи опіки над повнолітніми особами та впровадження механізму підтриманого прийняття рішень»; проведено спільно з експертною групою з питань медичної реформи Консультативної ради при Уповноваженому з прав людини робочу нараду на тему: «Стан забезпечення хворих на своєчасне знеболення в умовах реорганізації лікувальних закладів у Київській області».

Докладніша інформація результатів моніторингу та проваджень Уповноваженого з прав людини наведена за окремими видами соціально-економічних прав людини.

3.1. СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ПРАЦЮ ТА ДОТРИМАННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ

Моніторинг Уповноваженого з прав людини за додержанням конституційних прав людини на працю та заробітну плату, інші трудові права *свідчить про системні проблеми у цій сфері, масові порушення трудових прав, прогресуючу тенденцію зниження рівня захищеності людини праці.*

Зазначене насамперед спричинено невідповідністю норм чинного трудового законодавства, інших правових актів сучасним суспільно-економічним реаліям, міжнародним нормам і стандартам, а також недостатньо ефективною державною політикою на ринку праці та у сфері зайнятості, зокрема щодо створення робочих місць з гідними умовами праці, скорочення «тіньових» схем зайнятості та виплати заробітної плати, неформальної та нестандартної зайнятості, неналежного та несвоєчасного реагування на нові проблеми у сфері праці під впливом зростаючої глобалізації тощо.

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 людини.

Кожне десяте таке звернення стосувалося порушення прав на працевлаштування та допомогу по безробіттю. Насамперед це зумовлено складною ситуацією на ринку праці, загальною тенденцією до скорочення чисельності найманих працівників у секторах економіки за минулий рік на понад 400 тис. осіб. У грудні 2013 р. середньооблікова кількість штатних працівників становила менше 10 млн осіб і була меншою на 438 тис. осіб порівняно з груднем 2011 р. та на 620 тис. осіб порівняно з груднем 2010 р. Динаміка кількості найманих працівників за видами економічної діяльності за минулий рік наведена у *таблиці 3.1.*

Найбільше скорочення робочих місць відбулось у Вінницькій, Кіровоградській, Тернопільській, Хмельницькій, Херсонській та Черкаській областях.

За такого скорочення робочих місць у секторах економіки працівники дедалі більшою мірою знаходять застосування у неформальному секторі економіки, який постійно зростає та охоплює майже кожну четверту зайняту особу віком 15–70 років, понад 80 % з яких становлять особи працездатного віку. Завдяки такому розширенню неформального сектору економіки показники безробіття в Україні стрімко не зростають. За даними Державної служби статистики, рівень безробіття, визначений за методологією МОП, за 9 місяців 2013 р. становив 7,0 % економічно активного населення віком 15–70 років та 7,6 % економічно активного населення працездатного віку.

Таблиця 3.1. Динаміка кількості найманих працівників за видами економічної діяльності у грудні 2012–2013 рр.

	Середньооблікова кількість штатних працівників, тис. осіб		% грудня 2013 р. до грудня 2012 р.
	2012 р.	2013 р.	
Усього	10 358,6	9957,7	96,1
з них за видами економічної діяльності			
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	576,7	516,7	89,6
Промисловість	2694,2	2603,4	96,6
Будівництво	296,8	276,9	93,3
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів	966,6	891,4	92,2
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	913,9	796,0	87,1
Тимчасове розміщення й організація харчування	101,5	97,6	96,2
Фінансова та страхова діяльність	273,4	273,6	100,1
Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	604,7	585,3	96,8
Освіта	1650,8	1658,1	100,4
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	1234,6	1188,4	96,3
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	252,6	176,2	69,8

Результати моніторингу Уповноваженого з прав людини свідчать, що фактично за відсутності правових механізмів стримування тіньової економіки відбувається також відтік робочої сили зі сфери легальних трудових відносин у тіньову зайнятість.

Підтвердженням цього є збільшення кількості скарг людей до Уповноваженого щодо прийому на роботу без оформлення трудових відносин, виплати заробітної плати «в конверті» або її виплати у розмірі, меншому від прожиткового мінімуму.

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.

Так, здійснюється провадження за зверненням *Олександра Г. з Донеччини*, який скаржився на грубі порушення трудових прав керівництвом ТОВ «Збагачувальна фабрика «Лідиївська». Заявник зазначав, що він та ще троє осіб виконували роботу сторожів без оформлення трудових відносин, оплата за роботу протягом всього періоду роботи не здійснювалась. Згідно з результатами провадження Уповноваженого з прав людини за фактом вчинення кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою ст. 172 Кримінального кодексу України (далі – КК України), за фактом шахрайства міжрайонною прокуратурою відкрито кримінальне провадження та провадиться досудове розслідування.

На жаль, як свідчить практика, у працівників тіньового сектору економіки відсутні реальні механізми відновлення порушених прав, оскільки в більшості випадків правоохоронні та контролюючі органи через відсутність свідків і документальних доказів, що підтверджують трудові відносини, позбавлені можливості довести факт порушення роботодавцем трудового законодавства та трудових прав людини.

Під час провадження за зверненням *Володимира Г. про порушення права на належне розслідування нещасного випадку на виробництві, що стався з ним під час виконання роботи у ДСХП «Лікарівка-2»*, не встановлено документів, які б підтверджували факт його перебування у трудових відносинах з названим підприємством. За таких обставин відсутні правові підстави щодо зобов'язання керівництва підприємства до проведення розслідування нещасного випадку, що стався з працівником.

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 грн.

Водночас невпровадження, як і у попередні роки, державою механізмів законодавчого та організаційного забезпечення врегулювання проблеми легалізації трудових відносин та заробітної плати не сприяє розв'язанню проблеми та щорічно її поглиблює.

Громадяни, зайняті у сфері неформальної та тіньової зайнятості, позбавлені соціальних прав, визначених Конституцією України та Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП України), зокрема, права на допомогу з тимчасової непрацездатності, оплачувану відпустку, охорону праці тощо, а в майбутньому – на належне пенсійне забезпечення. Зайнятість у тіньовому секторі, що пов'язана з високим рівнем інтенсивності праці, економічно необґрунтованим і соціально несправедливим рівнем заробітної плати, подальшою соціальною незахищеністю людини, призводить до втрати людиною впевненості у майбутньому, спричиняє розвиток у людини спустошеності та невдоволеності життям. Як наслідок, це призводить до погіршення морального та фізичного стану працівника, зниження мотивації до праці, якості та результатів праці.

Враховуючи актуальність окресленої проблеми, проблеми легалізації трудових відносин і заробітної плати найманих працівників, шляхи та правові механізми їх розв'язання обговорювалися на засіданні Експертної ради з питань дотримання трудових прав при представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав.

Члени експертної ради, заслухавши й обговоривши представлену Міністерством доходів і зборів України і Міністерством соціальної політики України інформацію щодо сучасного стану поширеності в Україні неформального і тіньового сектору економіки, дійшли висновку, що проблема порушень трудових та соціальних прав людини у цій сфері поглиблюється, а заходи нормативно-правового врегулювання, спрямовані на розв'язання та скорочення цих явищ, є недостатніми. Ряд правових механізмів, розроблених центральними органами виконавчої влади для подолання цих явищ, залишаються законодавчо неврегульованими.

З метою недопущення розширення сфери правовідносин, які призводять до використання робочої сили з порушенням норм трудового законодавства, Уповноважений з прав людини вважає за необхідне рекомендувати центральним органам виконавчої влади ***прискорити врегулювання на законодавчому рівні проблеми легалізації трудових відносин та заробітної плати як шляхом зменшення податкового навантаження на фонд оплати праці, так і шляхом посилення відповідальності роботодавців за використання нелегальної зайнятості працівників, а також інших заходів, спрямованих на удосконалення трудового законодавства у частині підвищення державних гарантій в оплаті праці.***

Сучасними ознаками ринку праці є загрозливі темпи перепрофілювання на нестандартні форми зайнятості (аутсорсинг, аутстафінг, лізинг персоналу, на-

домна праця, дистанційна зайнятість), так звану запозичену працю, що також пов'язано із порушенням трудових прав людини, зокрема щодо незабезпечення працівникам навіть мінімальних державних гарантій.

Необхідно зазначити, що питання діяльності суб'єктів господарювання, які наймають працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця, регламентується ст. 39 Закону України «Про зайнятість населення», який набрав чинності з 1 січня 2013 р. За пропозицією Уповноваженого з прав людини Законом були передбачені певні державні механізми контролю за застосуванням такої форми зайнятості, які були конкретизовані постановою Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 р. № 359 «Про Порядок видачі дозволу на наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця». На жаль, до цього часу постанова не набрала чинності, у зв'язку з чим реалізація норм Закону на практиці неможлива, а поширення запозиченої праці відбувається без належного державного контролю та реагування.

З метою недопущення розширення сфери правовідносин, які можуть призвести до використання робочої сили з порушенням трудового законодавства, Уповноважений з прав людини наголошує на необхідності прискорення врегулювання цього питання на законодавчому рівні та вважає за необхідне ратифікувати Конвенцію МОП № 181 про приватні агентства зайнятості.

На жаль, попри складну ситуацію на ринку праці, уваги державних органів до цієї сфери у 2013 р. було недостатньо, про що свідчить, зокрема, невиконання протягом року норми Закону України «Про зайнятість населення» щодо фактичного створення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції.

Результати парламентського контролю за дотриманням трудових прав людини засвідчують, що наявність офіційної роботи лише зменшує ризики порушення прав працівників, ігнорування норм трудового законодавства в сфері офіційної зайнятості також мають масовий характер.

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 праці.

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 приват-

ної форми власності, а за видами діяльності – на підприємства оптової та роздрібною торгівлі та підприємства обробної промисловості.

У ході реалізації Угоди про співпрацю Федерацією профспілок України було повідомлено Уповноваженого з прав людини про 48,5 тис. порушень трудового законодавства, виявлених фахівцями членських організацій ФПУ у першому півріччі 2013 р., стосовно майже 253 тис. працівників. 49,2 % становлять порушення в оплаті праці, 15,2 % – порушення порядку звільнення та переведення працівників, зміни їх істотних умов праці.

Таким чином, у сфері трудових відносин домінують порушення конституційних прав працівників на своєчасну виплату заробітної плати, свободи від незаконного звільнення, а також на належні умови праці тощо.

Проблема несвоєчасної виплати заробітної плати залишається однією з найгостріших соціальних проблем, яку не вдається вирішити протягом усіх років незалежності України, чим порушуються права працівників на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, своєчасне одержання винагороди за працю, гарантовані статтями 43 та 48 Конституції України.

Про гостроту цієї проблеми свідчить і той факт, що у 153 колективних трудових спорах, або 73,2 % загальної кількості спорів, за якими у 2013 р. Національна служба посередництва і примирення сприяла вирішенню, були висунуті вимоги щодо погашення заборгованості із виплати заробітної плати та своєчасної виплати поточної заробітної плати.

За даними Державної служби статистики України, станом на 1 січня 2014 р. заборгованість із заробітної плати становила 808,2 млн грн, з якої 54,2 % – це борги економічно активних підприємств, 41,2 % – підприємств-банкрутів та 4,6 % – економічно неактивних підприємств.

Попри скорочення заборгованості за рік на 10,0 %, проблема залишається вкрай гострою, середній розмір боргу на одного працівника економічно активних підприємств становить 7677 грн, що майже у 2,4 раза перевищує середній розмір заробітної плати в галузях економіки за 2013 р. При цьому необхідно зазначити, що хоча обсяги заборгованості із заробітної плати станом на початок 2014 р. є найменшими за останні п'ять років, минулий рік характеризувався нестійкими тенденціями до скорочення заборгованості, оскільки у лютому, березні, жовтні та грудні спостерігалось її зростання до обсягів, що перевищують 1 млрд грн. Динаміка заборгованості із заробітної плати за останні п'ять років та по місяцях у 2013 р. наведена у *таблицях 3.2 і 3.3.*

Провадження Уповноваженого з прав людини свідчать, що заробітну плату своєчасно не сплачують не тільки підприємства із чисельністю понад 10 працівників, які охоплюються статзвітністю, а й суб'єкти підприємницької діяльності з правом найму робочої сили, а також підприємства, що перебувають у сфері управління центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, установи бюджетної сфери тощо.

Таблиця 3.2. Динаміка заборгованості з заробітної плати у 2009–2013 рр. (млн грн)

	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.
Заборгованість станом на початок року	1188,7	1473,3	1218,1	977,4	893,7	808,2
% до заборгов. попер. року	177,8	123,9	82,7	80,2	91,4	89,9

Таблиця 3.3. Динаміка заборгованості із заробітної плати у 2013 р. за місяцями (млн грн)

	01.13	02.13	03.13	04.13	05.13	06.13	07.13	08.13	09.13	10.13	11.13	12.13
на початок місяця	893,7	1005,1	1102,5	1078,4	1056,2	1043,8	989,6	985,4	983,0	1024,5	989,0	1019,4
% до поперед. місяця		112,5	109,7	97,8	97,9	98,8	94,8	99,5	99,8	104,2	96,5	103,0

Так, Уповноважений з прав людини продовжила провадження за справою погашення заборгованості із заробітної плати працівникам державного підприємства «Завод ім. В.О. Малишева», що було відкрите у 2012 р. Провадженням встановлено, що на підприємстві порушення трудових прав працівників набули системного характеру, впродовж 2013 р. підприємство мало заборгованість із заробітної плати працівникам майже 30 млн грн. За інформацією генерального директора заводу, основною причиною виникнення боргів із зарплати став дефіцит обігових коштів, зумовлений, зокрема, недостатнім фінансуванням державного оборонного замовлення.

Уповноваженого поінформовано, що за період з 20 вересня 2013 р. по 1 листопада 2013 р. працівникам підприємства виплачено 16 млн грн заборгованої заробітної плати, а станом на 1 січня 2014 р. заборгованість із виплати заробітної плати у сумі 13,3 млн грн погашена в повному обсязі.

У ході провадження Уповноваженого з прав людини у справі про порушення конституційного права працівників підприємств, що перебувають у функціональному підпорядкуванні Державного агентства автомобільних доріг України, на своєчасне та у повному обсязі одержання винагороди за працю встановлено, що на 44 підприємствах існує заборгованість із виплати заробітної плати на загальну суму 10 млн 727 тис. грн.

Міністру інфраструктури України внесено подання Уповноваженого з прав людини, яким запропоновано вжити заходів, спрямованих на усунення порушень конституційного права працівників на своєчасне та у повному обсязі одержання винагороди за працю на підприємствах Укравтодору та недопущення їх у майбутньому, а також на ефективне організаційне забезпечення виконання функціональних обов'язків керівництвом Укравтодору.

У ході провадження також з'ясовано, що основною причиною наявної заборгованості із виплати заробітної плати працівникам дорожньої галузі є несвоєчасне та не в повному обсязі надходження коштів з державного бюджету через систему Держказначейства для оплати виконаних дорожніми підприємствами робіт, **у зв'язку з чим Уповноважений звернувся до Прем'єр-міністра України щодо вжиття заходів, спрямованих на усунення зазначених причин. Провадження у цій справі триває.**

Також здійснювалось провадження за зверненням працівників комунального закладу Київської обласної ради «Київський академічний обласний музично-драматичний театр ім. П. К. Саксаганського» щодо захисту їхніх трудових прав. Голові Київської обласної державної адміністрації А. Й. Присяжнюку **внесено подання Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення трудових прав працівників Театру в частині своєчасного та у повному обсязі одержання винагороди за працю. За результатами провадження Уповноваженого та вжитих заходів права працівників Театру поновлені.**

Залишається гострою та актуальною **проблема незабезпечення права на заробітну плату працівників збанкрутілих підприємств**, що була порушена Уповноваженим з прав людини у минулорічній Щорічній доповіді.

Станом на 1 січня 2014 р. борг підприємств-банкрутів перед працівниками становить 333,1 млн грн, або 41,2 % загального обсягу заборгованості із заробітної плати.

Водночас статистика **не наводить** даних про суми незадоволених вимог працівників із заробітної плати, які відповідно до положень Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» **за недостатністю майна банкрута визнані погашеними.**

Через недосконалість законодавства у сфері неплатоспроможності роботодавця гарантовані ст. 43 Конституції України права громадян на своєчасне отримання винагороди за працю стають декларативними, люди залишаються беззахисними, а їхні сім'ї – без засобів для існування.

До Уповноваженого з прав людини звернулися колишні працівники ВАТ завод «Дніпропрес» щодо захисту конституційних прав на працю, заробітну плату та обов'язкове виконання судових рішень у законний спосіб.

Судами першої, апеляційної та касаційної інстанцій на користь колишніх працівників ВАТ «Дніпропрес» ухвалені рішення, якими зобов'язано відповідача

поновити їх на роботі та виплатити заборговану заробітну плату. За рішенням апеляційного господарського суду Дніпропетровської області боржника визнано банкрутом та призначено ліквідатора підприємства.

Водночас забезпечення задоволення вимог працівників підприємства-банкрута із заробітної плати у першочерговому порядку за судовими рішеннями не відбулося. Процес ліквідації розтягнувся у часі, а положення частини п'ятої ст. 45 Закону України від 22 грудня 2011 р. № 4212 «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», згідно з якими не задоволені за недостатністю майна та коштів боржника вимоги вважаються погашеними, залишають значну ймовірність непогашення боргових зобов'язань перед працівниками.

Аналогічне колективне звернення до Уповноваженого надійшло від колишніх працівників ВАТ «Лисичанський завод РТ», які скаржаться на те, що довготривалий час їм не виплачується заборгована заробітна плата і вони залишилися без засобів до існування. Підприємство 7 липня 2011 р. визнано банкрутом та відкрито процедуру ліквідації, однак борг перед працівниками до цього часу не погашено.

Результати проваджень Уповноваженого з прав людини засвідчують також і наявність зловживань з боку арбітражних керуючих, коли при надходженні на рахунки підприємства-банкрута коштів не забезпечується відповідно до законодавства першочергове задоволення вимог працівників із заробітної плати.

Так, здійснюється провадження Уповноваженого з прав людини за колективним зверненням працівників ТОВ «SDS» у м. Донецьк у справі про порушення права на оплату праці арбітражним керуючим. Заявники скаржаться, що ліквідатором ТОВ «SDS» заробітна плата заявникам не виплачується, чим порушено вимоги ст. 115 КЗпП України. При цьому на розрахункових рахунках підприємства наявні грошові кошти, що свідчить про невиконання ліквідатором вимоги Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» щодо черговості задоволення вимог кредиторів.

Начальнику Головного управління юстиції у Донецькій області запропоновано здійснити перевірку додержання ліквідатором ТОВ «SDS» вимог Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» у частині забезпечення права на оплату праці працівників названого підприємства. Провадження триває.

Із набранням чинності у 2013 р. новою редакцією Закону України від 22 грудня 2011 р. № 4212 «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» визначено додаткові гарантії щодо виплати заборгованості із заробітної плати, інших виплат перед працюючими та звільненими працівниками банкрута, а також по єдиному соціальному внеску із загальнообов'язкового державного соціального страхування, шляхом визначення першочерговості задоволення цих вимог (п. 1 частини першої ст. 45 Закону).

Водночас зазначена норма Закону залишається недосконалою, тому що ставить у нерівні умови задоволення вимог працівників щодо заробітної плати, оскільки вимоги щодо виплати працюючим та звільненим мають задовольнятися у першу чергу, а тим працівникам, які скористалися правом на судовий захист, – у шосту чергу (п. 6 частини першої ст. 45 Закону).

Уповноважений з прав людини вважає, що це питання потребує правового врегулювання шляхом доповнення п. 1 частини першої ст. 45 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» після слів «вимоги щодо виплати заборгованості із заробітної плати перед працюючими та звільненими працівниками банкрута» словами «зокрема, визнаної за судовими рішеннями».

Уповноважений переконана, що зазначених вище випадків порушень трудових прав працівників можливо було б уникнути за умов ратифікації та імплементації Україною положень частини третьої Конвенції МОП № 173 та створення фонду гарантованих виплат у разі неплатоспроможності роботодавця за принципом солідарної відповідальності роботодавців перед працівниками у випадку банкрутства підприємства.

На жаль, до цього часу законодавчих актів для розв'язання цієї проблеми не прийнято, чим не забезпечено, зокрема, виконання п. 5 Плану заходів щодо виконання у 2013 р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів від 25 березня 2013 р. № 157, яким було передбачено на виконання *Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС від 22 жовтня 2008 р. № 2008/94/ЄС* до липня 2013 р. розробити нормативно-правові акти щодо захисту грошових вимог працівників у разі неплатоспроможності роботодавця. Лише у лютому 2014 р. Міністерство соціальної політики України внесло на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні законодавчі ініціативи щодо забезпечення гарантованих виплат через систему загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Оскільки до зазначеного законопроекту суттєві зауваження мають об'єднання роботодавців, можна спрогнозувати повільне його проходження у Верховній Раді України. Зважаючи на це, Уповноважений з прав людини наголошує на необхідності проведення конструктивного діалогу та знаходження вкрай необхідного для людей політичного компромісу та розв'язання цієї наболілої проблеми у максимально стислі терміни.

Як свідчать звернення працівників до Уповноваженого з прав людини, в Україні є поширеними порушення прав громадян на обов'язкове виконання рішення суду, як це передбачено ст. 124 Конституції України, стосовно стягнення з боржника належної працівникові заробітної плати. Часто виконавчі провадження за такими судовими рішеннями закриваються без фактичного поновлення порушених прав, при цьому винні в порушенні законодавства та прав

людини фактично уникають адекватного покарання. **Однією з причин такого стану залишається недосконалість чинного законодавства, зокрема Закону України «Про виконавче провадження», на чому також було наголошено Уповноваженим у минулорічній Доповіді.**

Уповноважений з прав людини змушена повторно привернути увагу до того, що ст. 75 Закону України «Про виконавче провадження» встановлено, що коли виконати рішення суду без участі боржника неможливо, державний виконавець накладає на нього штраф відповідно до ст. 89 Закону та вносить подання (повідомлення) правоохоронним органам для притягнення його до відповідальності згідно із законом, після чого виносить постанову про закінчення виконавчого провадження.

На практиці це означає, що за ігнорування, наприклад суб'єктом підприємницької діяльності, рішення суду щодо поновлення незаконно звільненого працівника на роботі, виплати заборгованої заробітної плати, компенсації за завдану шкоду здоров'ю тощо виконавче провадження закривається лише на підставі повідомлення про такі дії боржника до правоохоронних органів, а не фактичного його покарання та поновлення прав людини. Тобто цією нормою Закону встановлено обов'язок державного виконавця закінчити виконавче провадження без виконання рішення суду та поновлення порушених прав, **що не відповідає принципам верховенства права і правосуддя, визначеним статтями 8, 55, і 124 Конституції України.**

Так, Уповноваженим з прав людини здійснювалось провадження за зверненням колишнього працівника ВАТ «Волиньрибгосп» у справі щодо захисту конституційного права на обов'язкове виконання рішення суду про стягнення з підприємства заборгованої йому заробітної плати у розмірі понад 313 тис. грн. За результатами провадження за порушення строків здійснення виконавчого провадження зобов'язального характеру та вимоги щодо своєчасності вчинення виконавчих дій заступника начальника відділу державної виконавчої служби Луцького районного управління юстиції притягнуто до дисциплінарної відповідальності. Водночас з метою усунення виявлених порушень зазначеною посадовою особою вжито заходів примусового виконання рішення суду, а саме на боржника накладено штраф та внесено до правоохоронних органів подання про притягнення його до кримінальної відповідальності за умисне невиконання рішення суду, після чого винесено постанову про закінчення виконавчого провадження на підставі п. 11 частини першої ст. 49 Закону України «Про виконавче провадження». **Трудові права людини залишилися не поновленими.**

Такий законодавчий порядок, що дає змогу не виконувати рішення суду, змушує громадян звертатися до адміністративних судів, які на підставі вищевведених норм Конституції України ухвалюють рішення про скасування відповідних постанов державних виконавців. Водночас це затягує примусове виконання судових рішень та поновлення порушених прав громадян на не-

визначений термін, підриває довіру людей до українського правосуддя, спонукає людей звертатися за захистом своїх прав до Європейського суду з прав людини.

Враховуючи зазначене, *Уповноважений з прав людини вважає, що питання внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» з метою забезпечення прав людини на судовий захист, безумовного виконання рішень судів та дотримання норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод повинно стати пріоритетним для законодавчого врегулювання.*

Уповноважений з прав людини також привертає увагу до проблем, пов'язаних з незабезпеченням права людини на судовий захист трудових та соціальних прав через недотримання Державною казначейською службою вимог законодавства про виконавче провадження.

Адже відповідно до частини п'ятої ст. 45 Закону України «Про виконавче провадження» забороняється використовувати стягнуті з боржників грошові суми, що підлягають виплаті стягувачам, на цілі, не передбачені цією статтею, а також звертати на них стягнення для виплати іншим особам, які не є стягувачами за виконавчими документами, під час примусового виконання яких ці суми стягнуто (крім випадків, коли стягувач є одночасно боржником у іншому виконавчому провадженні).

Уповноважений вважає, що несвоєчасне забезпечення перерахунку Державною казначейською службою стягнутих на користь людей коштів є прямим порушенням їхніх прав, закріплених статтями 41, 43, 46 та 55 Конституції України.

Так, про порушення Державною казначейською службою конституційних прав громадян на судовий і соціальний захист, своєчасне й у повному обсязі одержання винагороди за працю, внаслідок недотримання вимог ст. 45 Закону України «Про виконавче провадження» Уповноваженого з прав людини повідомили колишні працівники ПАТ «Запоріжтрансформатор», ПАТ «Запорізький виробничий алюмінієвий комбінат», ВАТ «Запорізький металургійний комбінат «Запоріжсталь» Олексій Н., Віктор Г. та Альбіна Я., які отримали на виробництві професійні захворювання та інвалідність.

За рішеннями судів були видані виконавчі листи про стягнення з відповідних підприємств на користь Олексія Н. – 50 тис. грн, Віктора Г. – 20 тис. грн та Альбіни Я. – 40 тис. грн компенсації за моральну шкоду, заподіяну внаслідок професійного захворювання. За результатами виконавчого провадження підприємствами-боржниками перераховано зазначені суми на рахунки районних відділів державної виконавчої служби Запорізького міського управління юстиції, якими належні заявникам кошти перераховано на рахунки Державної казначейської служби. Водночас виплати людям не були здійснені.

Аналогічне звернення надійшло від колишніх працівників ПАТ «Донбаспромелектромонтаж», на користь яких державною виконавчою службою стягнуто 502 254 грн заборгованої заробітної плати, сума якої акумульована на рахунку управління Держказначейства Калінінського району м. Донецька та з 28.08.2013 р. не перераховується за платіжними дорученнями ДВС на особові рахунки стягувачів.

Ще одним характерним прикладом є звернення *Ірини В. з м. Дніпропетровська*, на користь якої Дніпровським відділом державної виконавчої служби стягнуто з боржника 81 070,46 грн заборгованої заробітної плати, а платіжне доручення від 05.11.2013 р. про перерахування цієї суми на рахунок заявниці в Ощадбанку 06.11.2013 р. передано до управління Держказначейства в м. Дніпродзержинську та неоплачене тощо.

Уповноважений з прав людини внесла подання Міністру фінансів України Ю. В. Колобову для вжиття заходів, спрямованих на усунення Державною казначейською службою України порушень конституційних прав громадян на судовий та соціальний захист, власність, своєчасне та у повному обсязі одержання винагороди за працю, а також недопущення їх у майбутньому. За результатами розгляду подання права людей на отримання належних їх коштів поновлено.

Уповноважений привертає увагу до того, що порушені у минулорічній Доповіді проблеми щодо захисту людини від незаконного звільнення залишаються актуальними. Провадження Уповноваженого за зверненнями громадян свідчать, зокрема, про проблеми поновлення на роботі працівників, незаконно звільнених при ліквідації, реорганізації державних органів.

До Уповноваженого з прав людини звернувся *народний депутат України С. Р. Гриневецький* щодо порушення конституційного права громадянина *Володимира Я.* на забезпечення виконання судового рішення в частині поновлення його трудових прав. Повідомлялось, що вже протягом восьми років Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, а з 2011 р. його правонаступником – Міністерством екології та природних ресурсів України не виконується рішення Київського районного суду м. Одеси від 12 серпня 2004 р. щодо поновлення заявника на посаді.

У ході провадження до Солом'янського РУГУМВС України в м. Києві було скероване подання Уповноваженого з прав людини щодо невиконання посадовими особами Міністерства екології та природних ресурсів України рішення Київського районного суду м. Одеси щодо поновлення на роботі Володимира Я. Відомості, які містилися у поданні, були внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою ст. 382 КК України. Провадження триває.

Непоодинокі звернення надходили від колишніх працівників закладів державних санітарно-епідеміологічних служб, які функціонували у системі охорони

здоров'я, щодо виконання рішень суду про поновлення на роботі та проведення виплат при звільненні. Державні заклади санітарно-епідеміологічної служби були ліквідовані на підставі наказу Міністерства охорони здоров'я України від 21 вересня 2012 р. № 176/0 без визначення правонаступника, через що виконати рішення суду, ухваленого на користь звільненого працівника, у примусовому порядку неможливо. Уповноважений з прав людини поставила питання погашення заборгованості з заробітної плати працівникам державних санітарно-епідеміологічних служб, що були ліквідовані, перед Міністерством охорони здоров'я України. Провадження триває.

Триває також провадження Уповноваженого за зверненням *Станіслава С.* про поновлення його на посаді начальника Управління земельних ресурсів одного з районів Чернігівської області з 13.11.2007 р., яке припинено як юридична особа з 03.10.2008 р. у зв'язку з реорганізацією. У ході провадження з'ясовано, що Державне агентство земельних ресурсів України з метою вжиття заходів щодо виконання постанови Вищого адміністративного суду України про поновлення на посаді Станіслава С. звернулося до суду з позовом про встановлення способу і порядку виконання рішення суду, оскільки виконати вказану постанову суду щодо поновлення на неіснуючу посаду неможливо.

Водночас положення ст. 124 Конституції України, ст. 11 Закону України «Про судоустрій України» та ст. 14, 256 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначають, що рішення судів у справах про поновлення на посаді у відносинах публічної служби, які набрали законної сили, виконуються негайно і є обов'язковими до виконання на всій території України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену, зокрема, ст. 382 КК України.

Частиною четвертою ст. 36 КЗпП України встановлено, що у разі зміни власника підприємства, а також у разі його реорганізації (злиття, приєднання, поділу, виділення, перетворення) дія трудового договору працівника продовжується. Припинення трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу можливе лише у разі скорочення чисельності або штату працівників (п. 1 частини першої ст. 40). Зазначеною нормою встановлюється принцип правонаступництва у трудових відносинах при реорганізації юридичної особи.

На жаль, як свідчать результати проваджень Уповноваженого з прав людини за зверненнями громадян, у випадках реорганізації державних органів норми частини четвертої ст. 36 КЗпП України керівництвом не дотримуються, у зв'язку з чим і виникають проблеми з поновленням на роботі працівників, звільнених у зв'язку з реорганізацією установи, коли в судовому порядку доведено, що фактичного скорочення чисельності штату працівників не відбувалося, а мала місце лише зміна назви установи (закладу) чи структурних підрозділів та посад.

Уповноважений звертає увагу, що у процесі ліквідації та утворення державних органів склалась практика порушення принципу правонаступництва у трудових відносинах, визначеного части-

ною четвертою ст. 36, п. 1 частини першої ст. 40 КЗпП України, коли орган ліквідується без правонаступництва, а його функції та повноваження фактично залишаються незмінними у знову створеному органі.

Водночас з огляду на поширеність і актуальність цієї проблеми Уповноважений з прав людини вважає, що вона потребує невідкладного врегулювання на законодавчому рівні, а до цього моменту функцію по формуванню єдиних підходів до вирішення проблемних трудових спорів мала б взяти на себе судова система на чолі з Верховним Судом України.

Необхідно зазначити, що проектом Трудового кодексу України, що перебуває на розгляді у Верховній Раді України, передбачені деякі норми щодо порядку вирішення цієї категорії трудових спорів. Зокрема, передбачено норми, що встановлюють можливість суду, за клопотанням роботодавця і згоди працівника, замість поновлення на роботі прийняти рішення про виплату працівникові компенсації у розмірі, визначеному за домовленістю сторін, але не нижче середньої заробітної плати за 12 місяців. Водночас через затягування прийняття нової редакції Трудового кодексу України доцільно було б продовжити врегулювання окремих проблемних питань, актуальність яких назріла та за якими є узгоджена позиція соціальних партнерів. На жаль, Міністерство соціальної політики України цілеспрямованих дій щодо законодавчого врегулювання го-стрих проблем у сфері соціально-трудо-вих відносин не вживає.

Уповноважений з прав людини вважає, що вдосконалення трудового законодавства повинно бути спрямовано на адаптацію до Європейської соціальної хартії (переглянутої) та інших міжнародно-правових актів, зокрема, конвенцій і рекомендацій Міжнародної організації праці. Зазначене має високу актуальність й з огляду на реальний стан дотримання Україною міжнародних правових актів.

Так, протягом 2008–2013 рр. Урядом України подано шість національних доповідей щодо дотримання статей Європейської соціальної хартії (переглянутої). Україною отримано Заклучні висновки Європейського комітету із соціальних прав щодо відповідності національного законодавства та ситуації положенням Хартії за чотирма національними доповідями, які охоплюють повний цикл звітування за чотирма тематичними групами: 1) зайнятість, професійне навчання та рівні можливості; 2) охорона здоров'я, соціальне забезпечення і соціальний захист; 3) трудові права; 4) діти, сім'я, мігранти.

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». На жаль, за 67,1 % ратифікованих положень Хартії Європейський комітет із соціальних прав не визначився та запросив

додаткову інформацію, що свідчить як про повноту та якість підготовки національних доповідей, так і про розуміння центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику за відповідними напрямками та залучені до підготовки відповідної інформації, положень Хартії та європейських стандартів у сфері забезпечення соціальних прав людини. Привертає увагу той факт, що за тематичною групою «Зайнятість, професійне навчання та рівні можливості» за жодним з 19 проаналізованих пунктів не надано ані висновків щодо відповідності, ані висновків щодо невідповідності, та зроблено запит щодо надання додаткової інформації.

Нові виклики забезпечення трудових прав людини з'явилися з входженням на економічний ринок країни транснаціональних корпорацій, на підприємствах яких дедалі частіше мають місце факти ігнорування трудових прав найманих працівників.

За інформацією членських організацій ФПУ, ситуація на підприємствах транснаціональних корпорацій в Україні є критичною. Іноземні власники зневажливо ставляться до законодавства України, зокрема, *Законів України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про колективні договори і угоди», а також основоположних Конвенцій МОП № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію, № 98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів*. Власники перешкоджають створенню профспілкових організацій на таких підприємствах, поширюють протиправну систему штрафів стосовно найманих працівників, відбувається дискримінація за ознакою членства в профспілці. Також набула широкої практики незаконна заміна трудових договорів на цивільно-правові угоди. Використання схеми розміщення на території приймаючої країни своїх дочірніх підприємств або філіалів без права юридичної особи уможливорює для посадових осіб ТНК уникнення відповідальності за порушення трудових прав найманих працівників.

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'ям.

Середньомісячна заробітна плата штатних працівників у січні-грудні 2013 р. становила 3265 грн, зростання порівняно з 2012 р. становило 107,9 %, тоді як зростання заробітної плати у 2012 р. порівняно з 2011 р. становило 117,6 %. За даними Державної служби статистики України щодо розподілу кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за грудень 2013 р., 66,5 % працюючих отримують заробітну плату у розмірі до 3500 грн; у сфері освіти таких працівників – 73,6 %; у сфері охорони здоров'я – 80,8 %.

Враховуючи сферу компетенції Уповноваженого з прав людини, а саме – взаємовідносини людини та органів влади, з питання низьких розмірів оплати праці насамперед звертаються працівники бюджетної сфери.

У 2013 р. залишалось актуальним питання порушення міжгалузевих і міжкваліфікаційних співвідношень в оплаті праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів, про що йшлося в минулорічній доповіді. У 2013 р. посадові оклади (тарифні ставки) розраховувалися виходячи з розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду, зокрема з 1 січня – 852 грн, що є значно менше розміру мінімальної заробітної плати (з 1 січня – 1147 грн, з 1 грудня – 1218 грн). Як наслідок, з 1 грудня зрівнялися посадові оклади різних категорій працівників, зокрема, посадові оклади працівників 1–5 тарифних розрядів встановлені на рівні мінімальної заробітної плати, тоді як у 2012 р. така «зрівнялівка» стосувалася 1–4 тарифних розрядів.

Залишаються низькими розміри заробітної плати в освіті та охороні здоров'я – 2700 грн та 2390 грн відповідно за січень-грудень 2013 р., темпи зростання заробітної плати у цих галузях були меншими, ніж у середньому по Україні.

За повідомленням Міністерства соціальної політики, обмеженість фінансових ресурсів не дає змоги найближчим часом розв'язати проблему з належним рівнем диференціації при встановленні посадових окладів державних службовців.

До Уповноваженого з прав людини надходять колективні звернення від працівників апаратів місцевих судів з різних регіонів, у яких заявники звертають увагу на катастрофічне становище, яке вже багато років має місце у сфері їх оплати праці. Так, здійснюється провадження Уповноваженого у справі про забезпечення прав працівників апаратів Дзержинського районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області, Бахмацького, Новозаводського та Соницького районних судів Чернігівської області, Оріхівського районного суду Запорізької області та Заставнівського районного суду Чернівецької області на належні умови оплати праці та соціальний захист.

Уповноважений з прав людини поставила зазначену проблему перед Міністерством фінансів України, Міністерством соціальної політики України, Державною судовою адміністрацією України. Водночас Державна судова адміністрація України поінформувала, що забезпечення прав працівників апаратів місцевих судів потребує збільшення обсягів загального фонду Державного бюджету на суму 912,7 млн грн для покриття дефіциту видатків на оплату праці працівників апаратів судів. Уповноважений з прав людини вважає, що проблема забезпечення оплати праці працівників місцевих судів має бути розглянута Верховною Радою України.

Важливе значення для забезпечення трудових прав працівників має ефективний державний контроль за дотриманням трудового законодавства, що здійснюють органи інспекції праці. При цьому виконання функцій державного

нагляду в цій сфері необхідно забезпечити у повній відповідності до ратифікованих Україною Конвенцій МОП № 81 і № 129 про інспекції праці у промисловості, торгівлі та в сільському господарстві.

Водночас при здійсненні державного контролю за додержанням законодавства про працю виникають певні проблеми у зв'язку із застосуванням Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» до діяльності Держпраці. Дія Закону поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. До переліку органів виконавчої влади, уповноважених законом здійснювати нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, внесено Державний департамент нагляду за дотриманням законодавства про працю, правонаступником якого є Держпраці. Водночас, на переконання Уповноваженого з прав людини, закон не може бути застосований до діяльності Держпраці через специфічність виконуваних інспекцією функцій. Діяльність інспектора праці, виходячи зі стандартів МОП, радикально відрізняється від діяльності інших контролюючих органів виконавчої влади. Намагання застосувати норми Закону до регламентації роботи інспекторів праці створює проблемне правове поле, оскільки прямо суперечить положенням Конвенцій № 81 та 129 і не може застосовуватись державними інспекторами праці у їх практичній роботі, обмежуючи повноваження Держпраці та її територіальних органів.

Таким чином, Конвенції МОП № 81 та № 129, які є частиною національного законодавства України, підлягають неухильному виконанню та мають пріоритетність порівняно із Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», являють собою чи не єдині нормативно-правові акти, які врегульовують діяльність Держпраці в Україні, оскільки у Законі не визначено, які саме питання підпадають під державний нагляд та контроль. Неврахування вимог міжнародного права призвело до прямих суперечностей між нормами конвенцій щодо повноважень інспекторів праці під час здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про працю суб'єктами господарювання та чинним законодавством.

З метою посилення ефективності державного нагляду і контролю та недопущення масових і грубих порушень конституційних прав людини, Уповноважений з прав людини звернувся до Прем'єр-міністра України М. Я. Азарова та Голови Держпідприємництва України М. Ю. Бродського з пропозиціями до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо застосування заходів реагування до суб'єктів господарювання», схваленого на засіданні Кабінету Міністрів України 21 серпня 2013 р. Зазначені пропозиції Урядом були враховані.

Узагальнені пропозиції:**а) ратифікувати такі міжнародні нормативно-правові акти:**

- Конвенцію МОП № 181 про приватні агентства зайнятості;
- частину третю Конвенції МОП № 173 про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця;

б) узгодити трудове законодавство з вимогами Європейської соціальної хартії (переглянutoї), конвенціями Міжнародної організації праці, зокрема щодо збільшення терміну попередження про звільнення з роботи для працівників, які мають стаж десять або більше років;**в) внести зміни до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», зокрема щодо забезпечення першочерговості задоволення вимог із погашення заборгованості із заробітної плати за судовими рішеннями;****г) розробити законодавчі ініціативи щодо:**

- визначення правових механізмів розв'язання проблеми легалізації трудових відносин та заробітних плат;
- створення гарантійного Фонду для забезпечення захисту грошових вимог працівників у разі банкрутства роботодавця;
- посилення відповідальності роботодавців за затримку виплати заробітної плати працівникам;
- забезпечення прав людини на судовий захист та безумовного виконання рішень судів, зокрема у справах, пов'язаних з незаконним звільненням працівників;
- вдосконалення функцій державного нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства шляхом внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;

г) здійснити аналіз застосування в Україні неформальних видів зайнятості, зокрема так званої запозиченої праці, з набранням чинності у 2013 р. новою редакцією Закону України «Про зайнятість населення», за результатами якого вжити заходів щодо удосконалення законодавства з цього питання;**д) провести спільні слухання у парламентських комітетах з питань соціальної політики та праці, з питань бюджету щодо шляхів розв'язання проблемних питань у сфері оплати праці, зокрема у бюджетній сфері.**

3.2. СТАН ДОТРИМАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

В умовах старіння українського населення та високої частки у його складі осіб пенсійного віку, неможливості забезпечити належний рівень життя для себе і своєї родини власною працею велике значення має ефективне забезпечення права людини на соціальний захист, що передбачений ст. 46 Конституції України. Право на соціальний захист включає право людини на забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від неї обставин, у старості та в інших випадках, передбачених законом. Слід зазначити, що соціальна допомога населенню є основним елементом політики держави у боротьбі з бідністю.

Інтеграція України в європейські структури зобов'язує державу реалізовувати політику наближення українських соціальних стандартів до міжнародних шляхом імплементації норм міжнародного права. В Європі джерелами регулювання соціальних стандартів є акти, прийняті Радою Європи і Європейським Союзом. Найважливішими документами, що регламентують систему соціального захисту та соціальних стандартів, є Європейська соціальна хартія, яка присвячена захисту соціальних та економічних прав людини, Європейський кодекс соціального забезпечення (Рада Європи, 1964 р., переглянутий у 1990 р.), конвенції та рекомендації Міжнародної організації праці, членом якої Україна є з 1954 р. і ратифікувала понад 60 її конвенцій.

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.

Водночас **понад шість років залишаються не ратифікованими Україною три із дев'яти обов'язкових статей**, до яких належать: ст. 12 (право на соціальне забезпечення), ст. 13 (право на соціальну та медичну допомогу) і ст. 19 (право трудящих-мігрантів та їхніх сімей на захист і допомогу). Україна також не приєдналася до п. 1 ст. 4 Хартії, яка гарантує право на справедливую винагороду («Визнати право трудящих на винагороду, котра гарантує їм і їхнім сім'ям достатній рівень життя»). **При цьому усі зазначені права (крім прав мігрантів) гарантовані Конституцією України.**

Результати парламентського контролю Уповноваженого з прав людини, на жаль, засвідчують системні проблеми та масові порушення конституційних соціально-економічних та гуманітарних прав людини і громадянина та недотримання соціальних прав, закріплених у Хартії.

Саме тому дотримання права людини на соціальний захист посідає в діяльності Уповноваженого з прав людини одне з пріоритетних місць. Водночас до Уповноваженого надходить чимало звернень стосовно забезпечення прав на соціальний захист, зокрема, майже 2 тис. письмових звернень громадян стосувались порушень права на соціальний захист та пенсію. У 2013 р. за захистом своїх прав звернулися 2,4 тис. пенсіонерів, 539 ветеранів війни та праці, 315 одиноких матерів, 299 осіб, що постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, 266 багатодітних сімей, 244 учасники бойових дій та війни.

У 2013 р. вдалося завершити розв'язання окремих системних проблем, про які Уповноважений з прав людини зазначала у попередній Щорічній доповіді та за якими вносились відповідні акти реагування центральним органам виконавчої влади. Зокрема, **з 1 січня 2014 р. усі фізичні особи, які надають соціальні послуги, отримали право на державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям.** Відповідні зміни до ст. 7 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» були розроблені Мінсоцполітики та внесені Урядом України до Верховної Ради України за відповідним поданням Уповноваженого з прав людини у 2012 р. Віце-прем'єр-міністрові України – Міністру соціальної політики України С. Л. Тігіпку.

За зверненням Уповноваженого з прав людини щодо необхідності врегулювання правових колізій у сфері призначення допомоги при народженні дитини жінкам, які відбувають покарання у кримінально-виконавчих установах, Мінсоцполітики **розроблено зміни до Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми**, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1751, якими забезпечується право жінок, які утримуються в установах виконання покарань, на призначення допомоги при народженні дитини. **Зміни прийняті постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2013 р. № 256.**

Водночас звернення громадян до Уповноваженого з прав людини засвідчують загальне невдоволення людей низькими розмірами пенсій і державних допомог, соціальною несправедливістю при їх призначенні, а також неефективним захистом від бідності.

Однією з причин такого становища є бездіяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення об'єктивності при визначенні такого базового соціального стандарту, як прожитковий рівень, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти. Протягом 13 років здійснюється дискусія між сторонами соціального діалогу щодо методики визначення прожиткового мінімуму, водночас фактично з 2005 р. тривають порушення норми чинного законодавства щодо перегляду не рідше одного разу на п'ять років набору продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, на основі якого визначається цей базовий соціальний стандарт.

На забезпеченні права людей на достатній життєвий рівень негативно відбивається ситуація, коли затверджений Верховною Радою України прожитковий мінімум значно відстає від його фактичного розміру, до того ж при визначенні права людини на соціальний захист враховується показник «рівень забезпечення прожиткового мінімуму», який за своєю суттю та метою застосування не є соціальним стандартом, а застосовується скоріш для обмеження права людини на соціальний захист, ніж його забезпечення.

За даними Мінсоцполітики, фактичний показник прожиткового мінімуму кожного місяця 2013 р. був вищим від затвердженого Законом України «Про Державний бюджет на 2013 рік».

Співвідношення розмірів фактичного та затвердженого законом прожиткового мінімуму наведено у *таблиці 3.4*. Як убачається з наведених даних, протягом 2013 р. фактичний розмір прожиткового мінімуму за всіма основними соціально-демографічними групами перевищував законодавчо встановлений розмір, діапазон перевищень коливався від 0,1 % до 17,5 %. Найбільш необ'єктивним був встановлений розмір прожиткового мінімуму для дітей та працездатних осіб. При цьому рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги малозабезпеченим сім'ям саме для цих груп населення становив 75 % та 21 % відповідно. Безперечно, на забезпечення соціального захисту вплинув не тільки необ'єктивно встановлений розмір соціального стандарту, а й те, що протягом року він не переглядався, а встановлений з 1 грудня 2013 р. розмір з перевищенням законодавчого значення, зокрема для дітей віком від 6 до 18 років на 12 %, затверджений у Законі України «Про Державний бюджет України на 2014 рік».

Тому назріла нагальна потреба змінити підходи до методики визначення прожиткового мінімуму і загалом до його застосування, оскільки за роки існування цей показник за своїм змістом так і не став базовим соціальним стандартом, незважаючи на його законодавче закріплення. Уповноважений з прав людини вважає, що для цього потрібна політична воля Уряду та парламенту.

Законодавством України визначено, що основні державні соціальні гарантії, які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчує, що чинні на сьогодні законодавчі та нормативно-правові акти у сфері пенсійного забезпечення загалом забезпечують виплату мінімального розміру пенсій на рівні прожиткового мінімуму, встановленого законом.

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 1526,09 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 1500 грн. У *таблиці 3.5* наведено порівняльний аналіз середніх розмірів пенсії за законами, відповідно до яких її призначено.

Таблиця 3.4. Співвідношення затвердженого та фактичного розмірів прожиткового мінімуму за соціально-демографічними групами населення у 2013 р.

	01.13	02.13	03.13	04.13	05.13	06.13	07.13	08.13	09.13	10.13	11.13	12.13
діти до 6 років												
закон	972	972	972	972	972	972	972	972	972	972	972	1032
факт	1064	1068	1070	1077	1087	1118	1101	1069	1074	1096	1114	1128
%	109,5	109,9	110,1	110,8	111,8	115,0	113,3	110,0	110,5	112,8	114,6	109,3
діти 6–18 років												
закон	1210	1210	1210	1210	1210	1210	1210	1210	1210	1210	1210	1286
факт	1356	1360	1361	1368	1381	1417	1396	1362	1369	1399	1422	1440
%	112,1	112,4	112,5	113,1	114,1	117,1	115,4	112,6	113,1	115,6	117,5	112,0
працездатні особи												
закон	1147	1147	1147	1147	1147	1147	1147	1147	1147	1147	1147	1218
факт	1190	1195	1197	1205	1220	1267	1247	1208	1208	1231	1242	1252
%	103,7	104,2	104,4	105,1	106,4	110,5	108,7	105,3	105,3	107,3	108,3	102,8
непрацездатні особи												
закон	894	894	894	894	894	894	894	894	894	894	894	949
факт	895	898	899	906	916	946	933	907	908	928	938	950
%	100,1	100,4	100,6	101,3	102,5	105,8	104,4	101,5	101,6	103,8	104,9	100,1

Дані таблиці свідчать, що пенсії в розмірі більше двох прожиткових мінімумів призначені переважно відповідно до спеціальних законів, зокрема, законів України «Про прокуратуру», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», «Про державну службу», «Про статус народного депутата України», «Про судоустрій і статус суддів». Водночас збільшення розміру пенсій за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням відбулося загалом

Таблиця 3.5. Середні розміри пенсій за окремими законами України (за оперативними даними Пенсійного фонду України)

Назва нормативного документа, згідно з яким призначена пенсія	Чисельність пенсіонерів, осіб		Середній розмір пенсії, грн		Зміна середнього показника пенсії порівняно з попереднім роком, %
	станом на січень 2013 р.	станом на січень 2014 р.	станом на січень 2013 р.	станом на січень 2014 р.	
«Про загальнообов'язкове пенсійне страхування»	12 470 749	12 383 802	1383,21	1439,21	104,0
«Про пенсійне забезпечення»	181 922	172 046	971,09	1036,49	106,7
«Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»	664 449	652 940	2345,70	2378,43	101,4
«Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»	86 187	86 734	3092,10	3197,99	103,4
«Про державну службу»	123 268	124 370	3102,95	3119,84	100,5
«Про службу в органах місцевого самоврядування»	23 374	24 629	2852,40	2845,59	99,8
Положення про помічника –консультанта народного депутата України	976	783	3652,26	3651,89	99,99
«Про судову експертизу»	209	200	2745,45	2768,65	100,8
Митний кодекс	843	1045	4460,74	4411,38	98,9

(Продовження таблиці 3.5)

«Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»	4167	4148	3146,10	3178,26	101,0
«Про Національний банк України»	1260	1292	5943,10	6034,62	101,5
«Про наукову і науково-технічну діяльність»	73 847	72 415	3558,65	3575,10	100,5
«Про статус суддів»	1419	1535	7795,42	12 050,02	154,6
«Про статус народного депутата України»	1019	1034	15 427,28	15 266,09	99,0
«Про прокуратуру»	6145	6195	6684,51	6720,28	100,5
«Про Кабінет Міністрів України»	83	79	14 984,34	14 978,23	99,96

за рахунок підвищення розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, та перерахунку пенсій з 1 березня 2013 р. відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2013 р. № 264 «Про підвищення розмірів пенсій у зв'язку із зростанням середньої заробітної плати штатного працівника в Україні».

Уповноважений з прав людини наголошує на необхідності перегляду механізму розрахунку пенсій, які призначаються відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», з метою усунення зрівнялівки у розмірах пенсій, що спонукатиме працюючі верстви населення до участі у солідарній системі пенсійного страхування.

Водночас моніторингом Уповноваженого з прав людини встановлено порушення прав на пенсійне забезпечення громадян, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною.

Проблема полягає у недосконалості чинного на даний час Порядку виплати доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України від 24 грудня 2009 р. № 28-1, оскільки він не забезпечує виконання положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення доплати надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною» від 2 грудня 2009 р. № 1309.

Положеннями постанови № 1309 особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, гарантовано доплату до надбавки, яка встановлюється до пенсії, якщо розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, пенсій за особливі заслуги перед Україною, сум індексації та інших доплат, установлених законодавством) разом з одержуваною заробітною платою (доходом) не досягає 15 000 грн, і після встановлення доплати сума таких виплат не повинна перевищувати зазначеного розміру.

Для цієї категорії осіб, які не працюють, розмір пенсійних виплат разом з усіма передбаченими законодавством доплатами становить 15 тис. грн щомісячно. Проблема забезпечення зазначеного розміру пенсійної виплати виникає тоді, коли нагороджена особа працює, оскільки Порядком встановлений такий механізм розрахунку, за яким для визначення розміру доплати, що виплачується працюючим нагородженим особам, використовується розмір заробітної плати (доходу) за останні шість календарних місяців перед місяцем, у якому виникло право на встановлення доплати. При цьому зазначений розмір заробітної плати (доходу) враховується при визначенні розміру доплати протягом шести наступних місяців.

Тому у випадку, коли особа у шестимісячному періоді після місяця, в якому мала заробітну плату (дохід), не працює та не має доходу, розмір її пенсійної виплати всупереч вимогам постанови № 1309 не дорівнює 15 тис. грн, а зменшується на суму розміру заробітної плати, який вона мала у шестимісячному періоді перед працевлаштуванням. Не дотримується зазначений розмір пенсійної виплати і тоді, коли особа продовжує працювати, але розмір заробітної плати (доходу) за останні шість календарних місяців перед місяцем, у якому виникло право на встановлення доплати, є більшим, ніж розмір доходу у наступних шести місяцях, на який призначається відповідна доплата.

Недосконалість зазначеного Порядку, зокрема, чітко простежується за матеріалами пенсійної справи *народної артистки України, Герою України Ніни Митрофанівни Матвієнко*, яка звернулася до Уповноваженого з прав людини за захистом своїх прав на належне пенсійне забезпечення.

Перевіркою її пенсійної справи встановлено, що в окремі місяці 2011–2013 рр. не забезпечено в повному обсязі виплат пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень) у гарантованих розмірах.

З метою поновлення конституційних прав зазначеної категорії громадян на належний соціальний захист і пенсійне забезпечення Уповноваженим з прав людини внесено подання керівництву Пенсійного фонду України з пропозицією вжити заходів щодо приведення положень Порядку № 28-1 у відповідність до вимог постанови Кабінету Міністрів України № 1309 та забезпечення виплат особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, гарантованих зазначеною постановою Уряду доплат та загального розміру пенсії разом із доплатою не менше 15 тис. грн щомісячно.

На даний час Пенсійним фондом України спільно з Міністерством соціальної політики України опрацьовуються відповідні зміни до Порядку.

Уповноважений з прав людини вважає, що соціальна політика стосовно осіб похилого віку в Україні має відповідати вимогам пункту «а» ст. 23 Європейської соціальної хартії (переглянутої), тобто забезпечувати достатні ресурси, які давали б змогу їм жити на задовільному рівні й брати активну участь у суспільному, соціальному і культурному житті.

Однією із проблем забезпечення прав людини у сфері соціального захисту є низькі розміри інших соціальних виплат соціально незахищеним верствам населення України, що свідчить про неналежне забезпечення Україною визначеного ст. 30 Європейської соціальної хартії права людини на захист від бідності.

В Україні різні види державної допомоги отримує 3,8 млн сімей, зокрема, допомогу сім'ям з дітьми в Україні станом на 1 січня 2014 р. отримує 3136,8 тис. осіб, кількість отримувачів зазначеної допомоги порівняно з попереднім роком зросла на 8,4 %.

Станом на 1 січня 2014 р. допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку одержує 1289,3 тис. осіб, з них у мінімальному розмірі – 786,2 тис. осіб (61 % загальної кількості). При цьому слід зазначити, що мінімальний розмір допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, що становить 130 грн, залишився незмінним, починаючи з 2007 р.

Допомогу на дітей одиноким матерям станом на 1 січня 2014 р. отримують 631,3 тис. осіб, із них у мінімальному розмірі – 571,1 тис. осіб (90,5 % загальної кількості). Мінімальний розмір цієї допомоги становить для дітей до 6 років – 309,6 грн, для дітей з 6 до 18 років – 285,8 грн.

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 законом.

Зазначене, зокрема, стосується розміру допомоги малозабезпеченим сім'ям, яку станом на 1 січня 2014 р. в Україні отримувало 187,0 тис. сімей, у т. ч. 77,4 тис. багатодітних сімей, де виховується 292,1 тис. дітей.

Як зазначено вище, до стабілізації економічного становища в Україні даний вид допомоги визначається з урахуванням рівня забезпечення прожиткового мінімуму, що встановлюється виходячи з реальних можливостей видаткової частини Державного бюджету України і затверджується одночасно з прийняттям закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

На сьогодні спостерігається тенденція поступового наближення рівня забезпечення прожиткового мінімуму для призначення зазначеної допомоги до 100-відсоткового співвідношення з рівнем відповідного прожиткового міні-

муму для основних соціальних і демографічних груп населення. Зокрема, для осіб, які втратили працездатність, та інвалідів з 1 липня 2012 р. рівень забезпечення прожиткового мінімуму становить 100 % відповідного прожиткового мінімуму, для дітей з січня 2014 р. розмір збільшено до 80% порівняно з 50 % у 2012 р.

Водночас відповідно до чинного законодавства України термін «рівень забезпечення» прожиткового мінімуму не є державним соціальним стандартом, а тому не має застосовуватися для визначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, на чому Уповноважений з прав людини неодноразово наголошувала.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив, що є низьким і таким, що не відповідає статтям 46, 48 Конституції України, й розмір компенсаційної виплати фізичним особам, які надають соціальні послуги. Залежно від категорії фізичної особи, якій надаються соціальні послуги, Порядком призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 558, встановлені розміри зазначеної виплати з розрахунку від 7 до 15 % прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

У зв'язку з цим питання щодо розміру компенсаційної виплати фізичним особам, які надають соціальні послуги, є актуальним та потребує відповідного вирішення.

Також слід звернути увагу на положення п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 26 липня 1996 р. № 832, які передбачають надання непрацюючій працездатній особі, яка доглядає за інвалідом I групи, а також за престарілим, який досяг 80-річного віку, щомісячної компенсаційної виплати у розмірі 480 тис. грн. (4,8 грн).

Ці норми зазначеної постанови, прийнятої до набрання чинності Законом України «Про соціальні послуги», передбачають надання щомісячної компенсаційної виплати громадянам, які надають соціальні послуги з догляду за тими ж категоріями осіб, що передбачені Порядком призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 558, і за догляд за якими передбачена відповідна компенсація.

За наведених обставин виникає питання щодо доцільності норм п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 26 липня 1996 р. № 832, які, крім вищезазначеного, є застарілими та такими, що не відповідають статтям 46, 48 Конституції України.

На запит Уповноваженого з прав людини з порушеного питання до Мінсоцполітики останнім поінформовано, що на даний час триває процес реформування системи соціальних послуг, зокрема, й механізму та розміру виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги. Зокрема, Міністерством розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про

внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України» від 29 квітня 2004 р. № 558, яким пропонується припинити дію п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 26 липня 1996 р. № 832 та підвищити розмір компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги.

Уповноважений з прав людини з метою оперативного вирішення актуальних питань соціального захисту пропонує Уряду заслухати інформацію Мінсоцполітики про хід розробки зазначеного проекту, взяти на контроль питання його внесення на розгляд.

Гострою залишається проблема забезпечення пенсійних та інших соціальних виплат за судовими рішеннями, що ухвалені на користь дітей війни, осіб, які постраждали від наслідків аварії на ЧАЕС, тощо. Про природу цієї проблеми, її складність та наслідки невирішення Уповноважений з прав людини зазначала у попередній Щорічній доповіді.

Хоча моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив деякі позитивні зрушення щодо її розв'язання, а саме прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо виконання судових рішень» № 583-VII, який набрав чинності 16 жовтня 2013 р., що передбачає погашення існуючої заборгованості за судовими рішеннями, відповідальність за виконання яких несе держава, суттєвого просування у практичному її вирішенні люди у 2013 р. не відчували з огляду на таке.

З метою реалізації мети цього Закону Кабінет Міністрів України має упродовж одного року з дня набрання ним чинності забезпечити проведення інвентаризації заборгованості з виплат за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою, ухваленими на підставі правовідносин, що мали місце до набрання чинності цим Законом. Також цим Законом встановлюється, що бюджетні асигнування на погашення заборгованості визначаються законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

При цьому є цілком логічним, що визначенню обсягів коштів бюджетних призначень має передувати обрахування відповідної заборгованості, а визначення останньої – чіткого механізму обрахунку. Уповноваженим з прав людини вживаються заходи з метою прискорення створення механізмів інвентаризації боргів для визначення необхідних коштів у державному бюджеті. Зокрема, відповідні пропозиції внесено на одному із засідань Комітету Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів.

Проте зі стурбованістю слід констатувати, що до кінця 2013 р. механізм обрахування заборгованості не був визначений. Чіткої відповіді щодо алгоритму обрахунку цих боргів Уповноважений з прав людини не отримала й на запити до Міністерства соціальної політики та Пенсійного фонду України. При цьому у численних скаргах з цих питань люди, переважно похилого віку, зазначаючи про складні життєві обставини, що змушують їх вимагати такі виплати, висловлюють стурбованість про можливість отримання належних їм коштів ще за життя.

Провадженнями Уповноваженого з прав людини встановлено питання, що потребують вирішення при виконанні поточних судових рішень у справах, пов'язаних із соціальними виплатами, та дією Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». Так, відповідно до ст. 2 цього Закону виконання рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган, здійснюється Державною казначейською службою в межах відповідних бюджетних призначень *шляхом списання коштів* з рахунків такого державного органу, а в разі відсутності у зазначеного державного органу відповідних призначень – за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду.

Водночас не всі судові рішення у справах, пов'язаних із соціальними виплатами, належать до зазначених у згаданій статті видів рішень, оскільки мають зобов'язальний характер провести перерахунок таких виплат та забезпечити їх виплату без визначення конкретної суми, яка підлягає стягненню.

На практиці зазначені судові рішення виконуються по-різному. Аналіз звернень до Уповноваженого з прав людини свідчить, що у більшості випадків виконавче провадження за рішеннями про зобов'язання провести перерахунки та виплати певних соціальних виплат у разі відсутності у боржника відповідних коштів закінчуються лише проведенням перерахунку таких виплат. При цьому цілком очевидно, що до суду людина зверталась не для того, щоб отримати перерахунок пенсії чи іншої соціальної допомоги на папері, а для того, щоб отримати її фактичну виплату. Державним виконавцем не застосовуються процедури звернення до суду за роз'ясненням рішення у разі існування об'єктивних причин неможливості його виконання або зміни порядку і способу виконання такого рішення, як це запропоновано в інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 13.06.2013 р. № 846/12/13-13.

У цьому контексті необхідно зазначити, що право на звернення до суду за роз'ясненням рішення та зміною порядку і способу виконання національного рішення є й у стягувача, особи, на користь якої постановлено рішення суду. Водночас відповідно до практики Європейського суду з прав людини від особи, яка домоглася винесення остаточного судового рішення проти держави, не можна вимагати ініціювання окремого провадження з його примусового виконання (рішення у справі «Метаксас проти Греції» (Metaxas v. Greece), № 8415/02, п. 19, від 27 травня 2004 р.; та у справі «Лізанец проти України» (Lizanets v. Ukraine), № 6725/03, п. 43, від 31 травня 2007 р.). У таких справах відповідний державний орган, який було належним чином поінформовано про таке судове рішення, повинен вжити всіх необхідних заходів для його дотримання або передати його іншому компетентному органу для виконання (рішення у справі «Бурдов проти Росії» (№ 2) (Burdov v. Russia (no. 2)), № 33509/04 (№ 2), п. 68, від 15 січня 2009 р.; та у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» № 40450/04, п. 46, від 15 жовтня 2009 р.).

Ілюстрацією відсутності єдиного підходу до застосування норм Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» є такий приклад. На користь *Павла Р. з Дніпропетровської області* в 2013 р. постановлено рішення про зобов'язання органу Пенсійного фонду України провести йому перерахунок державної пенсії та додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, як учаснику ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. Відповідно до ст. 63 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» фінансування витрат, пов'язаних з реалізацією цього Закону, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

У ході виконавчого провадження орган Пенсійного фонду здійснив перерахунок пенсії на підставі рішення, але виплатити визначену суму не має можливості у зв'язку з відсутністю відповідного фінансування з державного бюджету. На цій підставі державний виконавець виніс постанову про повернення виконавчого документа стягувачеві без проведення фактичних виплат перерахованої пенсії. В цій постанові зазначено, що виконавчий документ є частково виконаним, оскільки перерахунок пенсії проведений та подальше виконання в частині виплати має здійснюватися органом Державної казначейської служби України у порядку, визначеному Законом «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» за рахунок бюджетної програми для забезпечення виконання судових рішень та виконавчих документів.

Відповідно до п. 24 Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 845, стягувачі, на користь яких прийняті рішення про стягнення коштів з рахунків боржника, подають до органу Казначейства, в якому обслуговується боржник, певний перелік документів. Проте органами Казначейської служби *Павлу Р.* у виконанні виконавчого документа було відмовлено у зв'язку тим, що кошти органу Пенсійного фонду на казначейському рахунку є коштами єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що мають чітко визначене цільове призначення і згідно з Положенням про рух коштів єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 31.08.2011 р. №1077 та Постановою правління Пенсійного фонду України від 31.08.2011 р. № 23-1, не можуть бути використані для виконання судового рішення, постановленого на його користь.

Уповноважений з прав людини вважає, що зазначене рішення винесене без урахування норми, відповідно до якої, у разі коли судове рішення стосується спорів фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг, орган Казначейства за неможливості виконання безспірною

списання коштів з рахунків боржника для виконання рішення про стягнення (як, наприклад, у ситуації з виконанням рішення, ухваленого на користь Павла Р.) має передавати до Казначейства документи та відомості для виконання рішення за рахунок бюджетної програми для забезпечення виконання судових рішень та виконавчих документів. Така бездіяльність органів Казначейської служби нівелює механізм гарантування державою виконання судових рішень.

З метою розв'язання проблеми невиконання судових рішень Уповноважений з прав людини вважає за необхідне:

- Мінсоцполітики України, Державній виконавчій службі України та Пенсійному фонду України забезпечити ґрунтовний та системний підхід до обрахування заборгованості за рішеннями минулих років, виконання яких гарантується державою, з метою визначення обсягу бюджетних асигнувань, що потрібні для погашення цієї заборгованості;
- Державній казначейській службі України та Державній виконавчій службі України як головним суб'єктам у процедурах, запроваджених Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», у терміновому порядку розв'язати всі спірні питання щодо вказаних процедур та запровадити єдині підходи до їх впровадження;
- змінити організацію примусового виконання рішень зобов'язального характеру з метою максимального забезпечення їх реального виконання.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини, провадження за зверненнями громадян висвітлили чимало системних проблем у системі забезпечення права людини на соціальний захист, що не пов'язані із підвищенням рівня соціальних виплат, натомість вимагають оперативного реагування державних органів та вдосконалення чинного законодавства.

Супутньою проблемою, пов'язаною із невиконанням судових рішень про соціальні виплати пільговим категоріям громадян, зокрема й дітям війни та чорнобильцям, є порушення права на належне пенсійне забезпечення, зокрема індексації пенсійних виплат після перерахунку пенсій за рішеннями суду.

Як зазначалося вище, органи Пенсійного фонду України на виконання рішень судів проводять перерахунки пенсій, зокрема, з урахуванням доплати дітям війни, здійснюють нарахування відповідних коштів, однак не виплачують їх у зв'язку з відсутністю фінансування з Державного бюджету України на зазначені цілі. Водночас за обставин, коли реального підвищення до пенсій за рішенням суду люди не отримали, у зв'язку з «умовним» зростанням їхнього доходу здійснюється перерахунок сум індексації раніше призначених пенсій та утри-

муються надмірно виплачені суми індексації з пенсій, належних пенсіонерам на даний час.

Зокрема, *Василю Ш. з Хмельницької області* за рішенням суду нараховано доплату як дитині війни у розмірі 141,75 грн за період з 15.02.2011 р. по 22.07.2011 р. Нараховані кошти не виплачені. Водночас при проведенні перерахунку його пенсії розмір індексації зменшився з 140,34 грн до 9,86 грн. У випадку *Віктора І. з Вінницької області* унаслідок аналогічних дій розмір індексації зменшився на 71,65 грн і т.д.

Міністерством соціальної політики України дії органів Пенсійного фонду України у наведених випадках визнаються правомірними з посиланнями на вимоги Порядку проведення індексації грошових доходів населення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1078 (із змінами та доповненнями), якими передбачено перегляд базового місяця для здійснення індексації у разі будь-якого підвищення грошових доходів громадян, зокрема пенсії, незалежно від факту їх фактичної сплати.

Уповноважений з прав людини вважає, що за умов, коли виплати перерахованих сум доплати до пенсії фактично не здійснено і терміни виплати такої заборгованості залишаються невизначеними, безпідставно стверджувати про зростання доходів пенсіонера та проводити у зв'язку з цим перерахунок раніше виплачених сум індексації з можливим фактичним відрахуванням надміру виплачених коштів. Ситуація зі здійсненням перерахунку індексації пенсійних виплат на фоні невиконання рішення судів створює і без того масове обурення зазначеної категорії громадян, а тому потребує якнайшвидшого правового врегулювання.

З метою вирішення цього питання Уповноважений з прав людини порушувала його перед Міністерством соціальної політики України, Прем'єр-міністром України, Комітетом Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці.

Тільки у лютому 2014 р. зазначені пропозиції Уповноваженого з прав людини підтримані Урядом, результатом чого стало внесення змін до Порядку проведення індексації грошових доходів населення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1078 (із змінами та доповненнями), якими у випадках, коли внаслідок перерахунку пенсій за рішеннями судових органів, які набрали законної сили, виплати перерахованих сум до пенсії фактично не здійснені і терміни їх виплати не визначені, базовий місяць для визначення індексації пенсій не змінюється.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини у сфері дотримання прав людини на належне пенсійне забезпечення засвідчив, що однією із проблем забезпечення прав людини у цьому напрямі є недосконалий порядок утримання із пенсіонерів органами Пенсійного фонду України надмірно виплачених сум пенсій.

Відповідно до частини першої ст. 50 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» суми пенсій, виплачених надміру внаслідок зловживань з боку пенсіонера або подання страхувальником недостовірних даних, можуть бути повернуті пенсіонером добровільно або стягуються на підставі рішень територіальних органів Пенсійного фонду чи в судовому порядку. Тобто повну відповідальність за надміру отримані пенсійні кошти несе людина.

До Уповноваженого з прав людини звернулася *киянка Лідія Р.* щодо забезпечення її права на належне пенсійне забезпечення у зв'язку з неправомірним проведенням утримання з її пенсії надміру виплачених сум.

Провадженням у цій справі встановлено, що заявниця отримувала пенсію відповідно до Закону України «Про державну службу». З'ясовано, що у період з 2010 по 2013 рр. виникла переплата пенсії заявниці, спричинена помилкою органів Пенсійного фонду – неправильним визначенням розміру індексації пенсії. У зверненні до Головного управління Пенсійного фонду України в м. Києві Уповноваженим наголошено, що відповідно до норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» стягнення надміру виплачених сум можливе лише у випадку зловживань з боку пенсіонера або подання страхувальником недостовірних даних.

У результаті проведення органами Пенсійного фонду України перевірки матеріалів пенсійної справи *Лідії Р.* підтверджено, що переплата виникла не з вини заявниці, та утримані суми переплати були повернуті їй у січні 2014 р. у повному обсязі.

Водночас провадженнями Уповноваженого з прав людини встановлено, що перерахунки розміру пенсійних виплат та утримання надміру виплачених коштів із пенсіонерів здійснюються за результатами контрольних заходів органів Пенсійного фонду України щодо перевірки документів, за якими здійснювались пенсійні виплати, та зазначених у них даних. При цьому **не застосовується будь-який обмежувальний термін щодо періодів контрольних заходів**, що певною мірою свідчить й про недостатньо ефективний контроль органів Пенсійного фонду при призначенні (перерахунку) пенсій.

Так, у випадку *Раїси Р. з м. Києва* органом Пенсійного фонду України здійснюється утримання надміру виплачених сум пенсії за весь період переплати у зв'язку з встановленням у 2013 р. на підставі даних Системи персоніфікованого обліку за період 2003–2012 рр. факту її працевлаштування з 2003 р., що суттєво впливає на розмір належних їй із зазначеного періоду пенсійних виплат. У даній ситуації органи Пенсійного фонду мали право та можливість перевірити дані щодо працевлаштування особи як обставини, що впливає на розмір пенсії та порядок її перерахунку, однак своєчасно не вжили відповідних заходів.

Те, що органи Пенсійного фонду України не обмежені будь-яким строком перевіряти дані, що є підставою для призначення (перерахунку) пенсій, зумовлене

й тим, що Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» **не обмежується термін, за який пенсіонером має бути повернуто надміру виплачені пенсії**. На практиці зазначені кошти стягуються за весь період отримання надміру виплачених коштів.

Аналіз чинного законодавства засвідчив, що чинний механізм утримання надміру виплачених пенсіонером коштів не забезпечує захисту його прав і законних інтересів, оскільки не відповідає загальним принципам цивільно-правової відповідальності та відшкодування матеріальної шкоди, а саме:

- особа, яка визнається винною, позбавлена можливості довести відсутність зловживань зі свого боку щодо отримання пенсії у надмірному розмірі, оскільки практично в усіх випадках стягнення надміру виплачених пенсійних коштів здійснюється без участі та згоди людини в примусовому порядку за рішенням органів Пенсійного фонду України;
- не передбачена можливість зменшення розміру відшкодування шкоди, завданої фізичною особою, залежно від її матеріального становища;
- при визначенні розміру шкоди, яка підлягає відшкодуванню, не враховується ступінь вини кожної із сторін правовідносин та не застосовується солідарна відповідальність у разі, якщо шкода завдана спільними діями або бездіяльністю кількох сторін, а також не передбачено зменшення розміру відповідальності пенсіонера у разі, коли інша сторона сприяла збільшенню розміру збитків, завданих порушенням зобов'язання, або не вживала заходів для їх зменшення.

Натомість законодавством передбачено зменшення відповідальності органів Пенсійного фонду України при виплаті належних пенсіонером пенсійних коштів, які він не отримав своєчасно з власної вини, оскільки виплачують такі кошти за період не більше ніж за три роки до дня звернення за отриманням пенсії (частина перша ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»). Зазначене свідчить про наявність дискримінаційних підходів при визначенні відповідальності людини та органів Пенсійного фонду України, що не відповідає конституційним принципам.

Таким чином, **чинний механізм утримання надміру виплачених пенсіонером коштів потребує перегляду з урахуванням наведених вище умов застосування цивільно-правової відповідальності та відшкодування матеріальної шкоди**.

З метою поновлення права людини на належний соціальний захист та пенсійне забезпечення керівництву Мінсоцполітики внесено подання з пропозицією ініціювати перегляд норм законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування щодо порядку утримання надміру виплачених сум пенсій.

У ході багатьох проваджень Уповноваженого з прав людини вдалося поновити права людини на соціальний захист, зокрема пенсійного забезпечення, порушення яких відбулось через бюрократичну тяганину, недосконалу правозасосовну практику.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулася *особа з інвалідністю Оксана Г. з Дніпропетровської області* щодо захисту її права на призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника за померлого батька – ліквідатора аварії на ЧАЕС 1 категорії відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». З січня 2013 р. заявниця отримувала пенсію у зв'язку з втратою годувальника за померлу матір, не враховуючи пенсію батька, смерть якого пов'язана з Чорнобильською катастрофою. Органом Пенсійного фонду України відмовлено у призначенні пенсії з урахуванням заробітку батька, оскільки в матеріалах архівної пенсійної справи були відсутні первинні документи про його роботу на ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС.

Після звернення Уповноваженого до керівництва обласного Пенсійного фонду України людині призначено пенсію у зв'язку з втратою годувальника за померлу матір та померлого батька, унаслідок чого розмір пенсії збільшився з 1014,41 грн до 5380,13 грн.

До Уповноваженого з прав людини звернувся учасник ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, який є особою з інвалідністю другої групи, щодо захисту його права на пенсійне забезпечення відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Органами Пенсійного фонду України заявнику було відмовлено у перерахунку його пенсії відповідно до норм і положень Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» у зв'язку з відсутністю підтверджувальних документів, зокрема, довідки про заробітну плату з урахуванням роботи в зоні відчуження.

За результатами вжиття відповідних заходів реагування Уповноваженого з прав людини органами Пенсійного фонду України здійснено перерахунок пенсії людині на підставі архівної довідки Галузевого державного архіву Міністерства оборони України та документів організації, де вона працювала, і, як наслідок, пенсія збільшилася майже в чотири рази.

До Уповноваженого з прав людини також звернувся житель Луганської області щодо захисту його права на призначення пенсії за віком на пільгових умовах.

Упродовж декількох років за наявності рішення суду, прийнятого на його користь, питання призначення йому пенсії за Списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, зайнятість в яких повний робочий день дає право на пенсію за віком на пільгових умовах, органами Пенсійного фонду України не вирішувалося.

Після відповідного втручання Уповноваженого з прав людини рішення суду виконано, людині призначено пенсію за віком на пільгових умовах та здійснено її нарахування за попередній період.

До Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини звернувся *засуджений Ярослав К.*, щодо поновлення його права на пенсійне забезпечення. Як повідомив заявник, він уже майже рік не отримує пенсію, усі звернення з цього питання залишаються без належного реагування, причини припинення пенсійних виплат йому не повідомляються.

У ході провадження, відкритого Уповноваженим з прав людини у справі про забезпечення права заявника на належне пенсійне забезпечення, з'ясовано, що він перебував на обліку як отримувач пенсії в управлінні Пенсійного фонду в м. Коломиї та Коломийському районі, оскільки раніше відбував покарання у Коломийській виправній колонії. У зв'язку зі зміною місця відбування покарання зарахування пенсії на рахунок колонії органами Пенсійного фонду було припинено з серпня 2012 р.

Лише у травні 2013 р., після повідомлення органів Пенсійного фонду про зміну місця відбування покарання заявника та надання довідки про банківські реквізити для перерахування пенсії, її виплату було поновлено, пенсійні кошти, враховуючи заборгованість з серпня 2012 р., перераховано на рахунок Івано-Франківського слідчого ізолятора.

Тривають провадження Уповноваженого з прав людини з розв'язання системних проблем забезпечення права людини на соціальний захист, про які йшлося у попередній Щорічній доповіді. Зокрема:

- на належне пенсійне забезпечення тих громадян нашої країни, які виїхали на постійне проживання у країни, з якими Україна не уклала міжнародний договір щодо пенсійного забезпечення;
- багатодітних матерів на присвоєння почесного звання України «Мати-героїня» та своєчасну виплату відповідної грошової винагороди, а також багатодітних родин на виплату грошової винагороди у разі смерті матері-героїні;
- на отримання належної пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який помер унаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання тощо.

На жаль, Уповноважений з прав людини змушена констатувати вкрай повільне реагування, насамперед Міністерства соціальної політики та праці, щодо розв'язання проблем, які порушують люди протягом кількох років.

Так, розроблений Мінсоцполітики за поданням Уповноваженого з прав людини у 2012 р. проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо громадян України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон», який передбачає врегулювання питання виплати пенсій особам, які

виїжджають на постійне проживання за кордон у країни, з якими не укладені міжнародні договори в частині пенсійного забезпечення, перебуває лише на стадії проведення узгоджувальних процедур. Уповноважений з прав людини двічі вносила пропозиції до розробленого законопроекту, проте у 2013 р. він не вносився на розгляд ані Верховної Ради України, ані Уряду.

З метою вирішення порушеного Уповноваженим питання вдосконалення законодавства стосовно присвоєння багатодітним матерям почесного звання України «Мати-героїня» Міністерством соціальної політики України у 2013 р. проведено розгляд питання на міжвідомчій робочій групі, до складу якої входять представники зазначеного Міністерства, Адміністрації Президента, Комітету Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму, Уповноваженого з прав людини, Національного інституту стратегічних досліджень, громадських організацій.

На сьогодні Мінсоцполітики підготовлений проект Указу Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 29 червня 2001 р. № 476 «Про почесні звання України» та змін до ст. 1227 Цивільного кодексу України. При цьому запропоновані Міністерством зміни не забезпечують розв'язання проблеми права багатодітних родин на виплату грошової винагороди у разі смерті матері-героїні. Урегулювання останнього Уповноважений з прав людини убачає шляхом внесення відповідних змін до Порядку виплати одноразової винагороди жінкам, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2011 р. № 268.

Правове урегулювання питання отримання належної пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який помер унаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, як і у 2012 р., перебуває на стадії вивчення Мінсоцполітики зарубіжного досвіду.

Уповноважений з прав людини пропонує профільним комітетам Верховної Ради України заслухати інформацію Мінсоцполітики про хід розробки зазначених законопроектів, взяти на контроль питання їх внесення до Верховної Ради України.

Однією із системних проблем, що потребує законодавчого врегулювання, є забезпечення конституційного права осіб, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, на соціальний захист.

Відповідно до частини першої ст. 8 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) засуджені мають право на соціальне забезпечення, у тому числі й на отримання пенсій, відповідно до законів України. Водночас реалізувати своє право на пенсійне забезпечення, з урахуванням положень частин першої, другої та четвертої ст. 122 КВК України, можуть лише ті засуджені особи, яким пенсія була призначена до початку строку відбування покарання. Для засуджених громадян, у яких таке право виникло під час відбування покаран-

ня, оформлення та отримання пенсії стає можливим тільки після закінчення строку покарання або звільнення їх від покарання.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив порушення права засуджених не лише на пенсійне забезпечення, а й на інші соціальні виплати, зокрема на державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам, оскільки відповідно до п. 36 Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам і державної соціальної допомоги на догляд, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2005 р. № 261, у разі застосування до одержувача соціальної допомоги або допомоги на догляд такого виду покарання, як позбавлення волі, виплата зазначеної допомоги припиняється з дня набрання сили обвинувальним вироком суду і поновлюється з дня закінчення строку ув'язнення.

При цьому Законом України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» зазначених підстав для припинення виплати допомоги або відмови у її призначенні не передбачено.

Такий стан справ не відповідає гарантованому ст. 24 Конституції України принципу рівності конституційних прав і свобод усіх громадян перед законом незалежно від будь-яких ознак.

При цьому можна стверджувати про порушення прав як засуджених, так і інших осіб. Так, унаслідок неотримання засудженими належних пенсійних та інших соціальних виплат, на які вони мають право, зокрема, як особи, що мають необхідний страховий стаж і здійснювали відповідні відрахування за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, унеможливується відшкодування ними витрат на їхнє утримання, відрахування за виконавчими листами та іншими виконавчими документами, у т.ч. на відшкодування шкоди потерпілим від вчинених ними злочинів, а також вони позбавляються можливості із зазначених коштів додатково придбати взуття і одяг, оплачувати лікувально-профілактичні послуги, що надаються додатково за призначенням лікаря, отримувати необхідне за медичними показаннями дієтичне харчування, здійснювати матеріальну підтримку осіб, що перебували на їх утриманні до засудження тощо.

Ще однією із проблем у сфері соціального захисту засуджених є й те, що до страхового стажу цих осіб для призначення пенсії не зараховується час роботи у період відбування покарання в місцях позбавлення волі, оскільки чинне законодавство не передбачає сплати внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування із заробітної плати цієї категорії осіб. Положення частини третьої ст. 122 КВК України надають можливість засудженим особам зарахувати час їх роботи у період відбування ними покарання у вигляді позбавлення волі до стажу роботи для призначення трудової пенсії лише після звільнення за умови сплати ними страхових внесків до Пенсійного фонду України в порядку і розмірах, передбачених законодавством. Водночас скористатися такою

можливістю особи, які відбули покарання, як правило, не можуть, адже після звільнення з місць позбавлення волі не мають відповідних коштів для сплати страхових внесків, більше того, потребують додаткового соціального захисту від держави та надання послуг, спрямованих на їхню соціальну адаптацію.

Уповноважений з прав людини вважає, що відновити соціальну справедливість у сфері соціального захисту осіб, які під час відбування покарання набули право на пенсію, можливо шляхом внесення змін до ст. 122 КВК України. Право засуджених на державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам може бути забезпечене шляхом перегляду відповідних норм п. 36 Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам і державної соціальної допомоги на догляд, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2005 р. № 261, тощо.

На звернення Уповноваженого з прав людини до Прем'єр-міністра України щодо вжиття заходів з метою поновлення права на соціальний захист осіб, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, Мінсоцполітики створено робочу групу для опрацювання зазначеного питання та внесення на розгляд Уряду узгоджених позицій щодо шляхів усунення порушень права даної категорії осіб за участю представників Уповноваженого з прав людини, Мінсоцполітики, Міністерства юстиції України, Державної пенітенціарної служби України, Пенсійного фонду України. За результатами обговорення проблемних питань у робочій групі Міністерством готується проект законодавчих змін для внесення на погодження до центральних органів виконавчої влади. Проведення Уповноваженого у цій справі триває.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив порушення права на матеріальне забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності осіб, які працюють на умовах трудового договору та одночасно застраховані у Фонді соціального страхування з тимчасової втрати працездатності на добровільних засадах.

Так, *Юлія Ш.* з *Київської області* працювала як найманий працівник на приватному підприємстві та одночасно займалася підприємницькою діяльністю і як фізична особа – підприємець перебувала на обліку у Фонді соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та сплачувала єдиний соціальний внесок як добровільно застрахована особа у порядку, встановленому законодавством.

Ураховуючи вимоги частини другої ст. 4 та частини третьої ст. 6 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» та відповідно до умов договору про добровільну участь у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні, жінка повинна мати право на отримання матеріального забезпечення як добровільно застрахована особа.

Водночас при настанні відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами жінка змогла скористатись своїм правом на отримання допомоги по вагітності та пологах лише як найманий працівник. У призначенні відповідної допомоги як добровільно застрахованій особі Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності їй було відмовлено з тих підстав, що Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» жінкам надається право одночасного отримання допомоги по вагітності та пологах лише за основним місцем роботи та за сумісництвом, підприємницька ж діяльність сумісництвом не є. Позиція Мінсоцполітики із зазначеного питання – аналогічна.

На думку Уповноваженого з прав людини, у даному випадку всупереч вимогам ст. 24 Конституції України має місце дискримінація різних категорій осіб, які перебувають у стані тимчасової непрацездатності у зв'язку з вагітністю та пологами, у визначенні їх права на допомогу по вагітності та пологах, оскільки особи, які працюють за кількома місцями роботи (за основним і за сумісництвом), мають право на таку допомогу за усіма місцями роботи із усієї заробітної плати, з якої сплачено страхові внески. Особи ж, які поєднують працю на умовах трудового договору з підприємницькою діяльністю і зареєстровані фізичними особами – підприємцями та сплачують страхові внески з усіх видів доходів, мають право на отримання допомоги лише за місцем роботи на умовах трудового договору і позбавляються права на отримання допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами як добровільно застраховані особи, а отже, їй гарантованого ст. 46 Конституції України права на соціальний захист.

За результатами актів реагування Уповноваженого з прав людини Мінсоцполітики разом з виконавчими дирекціями Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України підготовлені пропозиції щодо надання можливості фізичній особі-підприємцю, яка одночасно перебуває у трудових відносинах, укласти договір про добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, та від нещасного випадку на виробництві, які спричинили втрату працездатності, добровільно сплачувати внески на відповідні види страхування та при обчисленні їй страхових виплат враховувати доходи від підприємницької діяльності. Зазначені пропозиції включені до законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань загальнообов'язкового державного соціального страхування», який на даний час готується для направлення зацікавленим центральним органам виконавчої влади та соціальним партнерам на погодження.

Питання законодавчого урегулювання права на належну допомогу за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням осіб, які займа-

ються підприємницькою діяльністю та одночасно працюють на умовах трудового договору, залишається на контролі Уповноваженого з прав людини.

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.

Вжиття заходів державного контролю за додержанням автомобільними перевізниками вимог законодавства в частині забезпечення права пільгової категорії громадян на безоплатний проїзд не розв'язують проблеми, адже 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 перевезень.

Прикладом зазначеного є такі факти. Одним із проваджень Уповноваженого з прав людини встановлено, що у 2013 р. для м. Запоріжжя на компенсацію перевізникам пільгових категорій населення було передбачено 4,8 млн грн. Виходячи із загальної кількості пільговиків у м. Запоріжжі (225 тис. осіб) та визначеної державою суми на покриття витрат за пільгові перевезення, на рік кожному пільговику на цей вид послуг передбачалося в середньому 21,3 грн, тобто 1,78 грн на місяць. Зазначений розмір компенсації, враховуючи, що вартість проїзду становить 2 грн, не покриває збитків навіть від одного пільгового перевезення пасажирів. Забезпечувати ж право пільгового проїзду за свій рахунок перевізники відмовляються.

Порушення прав такої пільгової категорії громадян, як діти війни, на пільговий проїзд у міському транспорті загального користування встановлено у ході провадження Уповноваженого з прав людини за зверненням *В'ячеслава У, мешканця м. Ізмаїла Одеської області*.

Ізмаїльським міським головою А. В. Абрамченком на запит про забезпечення прав пільгових категорій населення міста на пільговий проїзд було повідомлено Уповноваженого з прав людини, що пільгова категорія громадян «діти війни» може скористатися своїм правом пільгового проїзду лише в транспорті загального користування в «звичайному режимі». Аргументом такої позиції є те, що перевезення пасажирів у режимі «маршрутне таксі» є додатковим видом перевезень і компенсація з Державного бюджету за перевезення пільгової категорії громадян перевізникам, що працюють у такому режимі руху, не виплачується. Згідно з укладеними договорами перевізники здійснюють перевезення пільгової категорії громадян за рахунок свого прибутку відповідно до визначеного переліку пільговиків. До цього переліку діти війни не включені.

Така позиція органу місцевого самоврядування, на думку Уповноваженого з прав людини, є неправомірною, оскільки за ст. 37 Закону України «Про автомобільний транспорт» пільгові перевезення пасажирів, які відповідно до законодавства користуються такими правами, забезпечують усі автомобільні перевізники, які здійснюють перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування.

У зв'язку з цим внесено подання Ізмаїльському міському голові щодо вжиття заходів для забезпечення права категорії громадян «діти війни» на пільговий проїзд у міському транспорті загального користування.

Подання Уповноваженого з прав людини залишилося без задоволення, оскільки позиція органу місцевого самоврядування у даному питанні залишилася незмінною.

Уповноваженим з прав людини було направлено звернення прокурору Одеської області щодо вжиття заходів прокурорського реагування з метою забезпечення у м. Ізмаїлі прав пільгової категорії громадян на безкоштовний проїзд. На зазначене звернення прокуратурою Одеської області було поінформовано, що з метою усунення виявлених порушень законодавства та поновлення прав пільгової категорії громадян на безкоштовний проїзд на пасажирському транспорті у м. Ізмаїлі Дунайською прокуратурою з нагляду за додержанням законів у транспортній сфері внесено подання керівнику Ізмаїльської міської ради, яке на даний час повною мірою залишилось невиконаним, оскільки умовою для забезпечення прав дітей війни на пільговий проїзд залишається надходження відповідного фінансування.

За наведених обставин питання забезпечення права дітей війни на пільговий проїзд у міському транспорті загального користування залишається відкритим та потребує негайного вирішення.

Звернення громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини засвідчили наявність проблеми реалізації права громадян на *пільговий проїзд в автомобільному транспорті у разі відсутності у населеному пункті автостанції або агентства з продажу квитків*.

Як встановлено моніторингом Уповноваженого, проблема полягає в тому, що водії в разі відсутності у населеному пункті, де здійснював посадку пасажир, автостанції або агентства з продажу квитків, вимагають придбання пільгового квитка на наступній зупинці, де в наявності буде автостанція або відповідне агентство. Натомість пільгову категорію населення становлять переважно люди з інвалідністю, тому виконання зазначених вимог водіїв є для них проблематичним та потребує неабияких зусиль.

Крім того, аналіз положень Закону України «Про автомобільний транспорт» та Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 р., дає підста-

ви вважати, що в разі відсутності в населеному пункті автостанції або агентства з продажу квитків договір перевезення автобусом на маршруті загального користування з пасажиром, який має право пільгового проїзду, вважається укладеним з моменту посадки такого пасажирів в автобус. Документом, на підставі якого виконується перевезення, є посвідчення особи встановленого зразка. Вимоги щодо переукладення договору перевезення шляхом придбання пільгового квитка на наступній зупинці, де у наявності буде автостанція або агентство з продажу квитків, законодавством не передбачено.

З метою запобігання порушенням прав пільгової категорії громадян на безкоштовний проїзд Уповноважений з прав людини направила звернення Міністру інфраструктури України з пропозицією роз'яснити перевізникам необхідність дотримання ними права громадян на пільговий проїзд в автомобільному транспорті у разі відсутності в населеному пункті автостанції або агентства з продажу квитків.

Керівництво Міністерства інфраструктури України підтримало позицію Уповноваженого з прав людини та поінформувало про те, що для забезпечення соціально значущих перевезень та поліпшення якості пасажирських перевезень Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті (Укртрансінспекція) доручила своїм територіальним органам довести до відомо перевізників вимоги Закону України «Про автомобільний транспорт» та Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту в частині необхідності дотримання ними права громадян на пільговий проїзд в автомобільному транспорті у разі відсутності у населеному пункті автостанції або агентства з продажу квитків. Міністерством також зазначено, що Укртрансінспекцією постійно здійснюються заходи державного контролю на автомобільному транспорті відповідно до Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. За результатами здійснення зазначених заходів упродовж 2013 р. за безпідставну відмову від перевезення пільгових категорій громадян до автоперевізників застосовувались адміністративно-господарські санкції у вигляді штрафу на загальну суму понад 25,5 тис. грн.

Провадження Уповноваженого з прав людини засвідчили законодавчу неурегульованість при забезпеченні реалізації права громадян на пільговий проїзд у автомобільному транспорті. Аналіз положень Закону України «Про автомобільний транспорт» та Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 р., засвідчує, що у разі отримання у квитковій касі автостанції квитка на пільговий проїзд автобусом приміського або міжміського сполучення особа має сплатити автостанційний збір, який є платою за надання автостанціями обов'язкових послуг, пов'язаних з проїздом пасажирів автобусними маршрутами загального користування. Даний збір не входить до вартості проїзду, оскільки останній включає лише вартість за тарифом, страховий платіж та ПДВ.

Натомість пільг щодо сплати цього збору для осіб, які мають права пільгового проїзду, чинним законодавством не передбачено.

Відтак, чинне законодавство, надаючи певній категорії населення право пільгового проїзду, зобов'язує її сплачувати автостанційний збір, тому стверджувати про повну реалізацію цією особою свого права на безкоштовний проїзд за таких обставин безпідставно, а отже, дана проблема потребує негайного законодавчого урегулювання.

За даними Міністерства інфраструктури України, загальна кількість осіб, які мають пільги на проїзд автомобільним транспортом міського та приміського сполучення в Україні, за різними оцінками, становить близько 20 млн осіб.

Мінінфраструктури вважає, що системне розв'язання проблем пільгового перевезення потребує реформування системи соціального захисту в частині пасажирських перевезень. У зв'язку з цим відповідно до завдання 8 «Реформа соціальної підтримки «Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженого Указом Президента України від 27 квітня 2011 р. № 504, передбачено здійснення ряду заходів, у тому числі щодо створення умов та *запровадження використання електронної соціальної картки як інструменту для підвищення адресності пільг та соціальної допомоги.*

Запровадження такої картки сприятиме поступовому переходу від компенсації за надані пільги у безготівковій формі до адресних грошових виплат громадянам як кінцевим споживачам таких пільг.

Крім того, Концепцією Державної цільової економічної програми розвитку автомобільного транспорту на період до 2015 р., затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 732-р, як одним із основних шляхів удосконалення системи державного управління в галузі автомобільного транспорту, підвищення якості та безпеки перевезень передбачено розробку та запровадження механізму надання окремим категоріям громадян адресної допомоги для пільгового проїзду автомобільним транспортом.

Уповноважений з прав людини вважає, що *обрання саме такого шляху вирішення питання пільгового перевезення громадян потребує ґрунтовного вивчення з урахуванням досвіду запровадження відповідної адресної допомоги в Російській Федерації*, водночас, зважаючи, що у будь-якому випадку розв'язання цієї проблеми у той чи інший спосіб залежить від наявності відповідного бюджетного фінансування на ці цілі, *пропонує врахувати відповідні витрати з Державного бюджету України при внесенні змін до Закону України «Про Державний бюджет на 2014 рік». Також Кабінетові Міністрів України доцільно розробити єдиний порядок застосування місцевими органами влади норм чинного законодавства щодо перевезення пільгових категорій населення.*

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив наявність низки проблем із забезпеченням права ветеранів шахтарської праці та членів їх сімей на забезпечення побутовим вугіллям, передбаченого ст. 48 Гірничого закону України.

Однією із головних є проблема забезпечення побутовим вугіллям відповідно до статей 43, 48 Гірничого Закону працівників та пенсіонерів вугледобувних та вуглебудівних підприємств, які знаходяться в стадії консервації чи ліквідації.

На звернення Уповноваженого з прав людини до керівництва Міністерства енергетики та вугільної промисловості України та держадміністрацій вугільних регіонів щодо наявних механізмів забезпечення реалізації права шахтарів на побутове паливо у зазначених випадках поінформовано, що зазначене питання на сьогодні **законодавчо не врегульовано**. Пільги на придбання твердого палива за рахунок коштів державного бюджету надаються лише працівникам гірничих підприємств, що ліквідовані.

Таким чином, за Законом людина має право на побутове паливо, але на практиці не може його реалізувати. Отже, є **нагальна необхідність удосконалення нормативно-правового врегулювання порядку забезпечення побутовим вугіллям усіх категорій шахтарів і членів їхніх сімей**.

Як свідчить моніторинг Уповноваженого з прав людини, наразі також залишається неврегульованим питання надання компенсації за оплату електроенергії та природного газу особам, які проживають у будинках (квартирах), обладнаних індивідуальними системами опалення.

Зокрема, ст. 43 Гірничого закону України визначено, що особам, які мають право на безоплатне забезпечення вугіллям на побутові потреби, але проживають у будинках, що мають центральне опалення, надається компенсація за оплату електроенергії, газу та центрального опалення житла, що виплачується за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам.

Таким чином, компенсація надається за умови користування лише центральним опаленням житла. Громадяни ж, які мають право на безоплатне забезпечення вугіллям, але проживають у будинках з індивідуальними системами опалення, можливості отримання такої компенсації не мають.

Так, *право мешканця Донецької області Василя С. – пенсіонера, який понад 10 років пропрацював на підземних роботах у шахті, на отримання компенсації за оплату електроенергії, газу та опалення, було підтверджено судом*. Однак, незважаючи на заходи, що вживались органами Державної виконавчої служби з метою примусового виконання рішення суду, відповідну компенсацію заявнику виплачено не було з мотивів відсутності методики проведення арифметичних розрахунків для визначення розміру компенсації виплат за наявності індивідуального опалення житла.

Уповноважений з прав людини переконана, що з метою встановлення рівних соціальних гарантій працівників та пенсіонерів гірничих підприємств, які ма-

ють право на безоплатне забезпечення вугіллям на побутові потреби, але проживають у будинках з різними системами опалення, *необхідне якнайшвидше внесення змін до Гірничого закону України, декілька проектів яких було зареєстровано у Верховній Раді України ще на початку 2013 р.*

На жаль, ознакою сучасного часу є поява у великих і малих 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, особливо у перехідному періоді з однієї економічної формації до іншої. Водночас слід визнати, що явище бездомності пов'язане і з недосконалістю чинного житлового законодавства, яким не створено ефективних механізмів забезпечення державних житлових гарантій.

На законодавчому рівні, зокрема 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. Проте провадження Уповноваженого з прав людини свідчать, що реалізація цього законодавства не забезпечує належним чином права бездомних громадян на житло, охорону здоров'я і медичну допомогу, працевлаштування, освіту тощо.

Аналіз свідчить, що більшість бездомних осіб є особами працездатного віку, мають базову або повну загальну чи професійно-технічну освіту або 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.

Чинне законодавство гарантує бездомній людині допомогу в поновленні документів, що засвідчують її особу, а також забезпечення реєстрації місця проживання або перебування за місцем розташування центрів обліку бездомних або закладів, де їм надали тимчасовий притулок.

За інформацією Державної міграційної служби, упродовж I півріччя 2013 р. за юридичною адресою центрів обліку, інших закладів для цієї категорії осіб зареєстровано місце проживання 3,3 тис. бездомних осіб, з них 169 осіб, звільнених з місць позбавлення волі; місце перебування 3,1 тис. бездомних осіб. Крім того, оформлено паспорт громадянина України 619 особам.

Однак однією із проблем у зазначеній сфері є те, що реєстрація місця проживання або перебування бездомної особи дійсна лише упродовж шестимі-

сячного періоду з дня взяття її на облік. *Уповноважений з прав людини переконана в тому, що такого терміну для виходу зі становища бездомності недостатньо, тому вважає необхідним переглянути строки реєстрації місця проживання зазначеної категорії громадян.*

За даними Мінсоцполітики, в Україні зросла мережа закладів/установ для бездомних осіб та станом на 1 липня 2013 р. складалася з 187 (1 січня 2013 р. – 108) суб'єктів, що надають соціальні послуги бездомним особам та звільненим особам, а саме: 99 (1 січня 2013 р. – 90) комунальних закладів/установ; 19 (1 січня 2013 р. – 18) закладів/установ, утворених недержавними організаціями; 49 (1 січня 2013 р. – 46) недержавних організацій, що надають окремі види послуг (харчування, соціальне патрулювання, гуманітарна допомога тощо) зазначеним категоріям осіб.

Упродовж I півріччя 2013 р. закладами для бездомних осіб та установами для звільнених осіб обслуговувалось 13,7 тис. осіб, у тому числі: центрами обліку бездомних осіб – 8,7 тис. осіб, у тому числі надано сприяння у відновленні документів понад 1,1 тис. осіб, реєстрації місця проживання/перебування – 5,1 тис. осіб; закладами для бездомних осіб, що надають тимчасовий притулок, обслуговувалось 4,2 тис. осіб, яким надано 477 тис. соціальних послуг; установами для звільнених осіб – 841 особа, яким надано 461,5 тис. соціальних послуг.

Водночас моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив формальний підхід місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до реалізації Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» та неналежну їх роботу із соціального захисту бездомних осіб, їх реінтеграції та здійснення контролю за діяльністю суб'єктів, що надають послуги цій категорії осіб, а також недостатню координаційну роботу із соціального захисту бездомних осіб Міністерства соціальної політики України.

Так, провадженням Уповноваженого з прав людини за колективним зверненням жителів будинків № 56, 54, 54-а по вул. Свердлова м. Дніпропетровська щодо порушення їхніх прав на санітарне і епідеміологічне благополуччя у зв'язку з розміщенням на першому поверсі житлового будинку № 56 Миського центру соціальної допомоги, що надає допомогу бездомним особам, встановлено, що протистояння між сторонами даного конфлікту зумовлене насамперед тим, що у Центрі не створені належні умови для виконання покладених на зазначену установу завдань. Зокрема, за обставин, коли на обліку у Центрі перебуває понад 700 бездомних, для ночівлі цих осіб створено лише 20 ліжко-мість (у зимовий період – 25). За таких умов Центр не в змозі прийняти усіх бездомних, які звертаються за допомогою, і спостерігається ситуація, коли люди сплять у дворі Центру просто неба.

Уповноважений з прав людини переконана в тому, що якби дана установа працювала відповідно до встановлених щодо її діяльності вимог, такої реакції мешканців прилеглих будинків, яку маємо на сьогодні, не було б.

Проведення у зазначеній справі засвідчило, що Центр є єдиним державним закладом соціального захисту бездомних громадян у м. Дніпропетровську. Він виконує функції і центру обліку бездомних громадян (оскільки займається виявленням бездомних, проведенням їх обліку, забезпеченням реалізації їх прав на реєстрацію переважного місця перебування та отримання соціальних послуг, передбачених законодавством), і будинку нічного перебування, і центру соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних тощо.

У м. Дніпропетровську стати на облік, а відповідно й отримати реєстрацію місця проживання бездомні особи можуть лише в одному адміністративно-територіальному районі міста – Красногвардійському, за місцем розташування Центру, тоді як фактичним їх місцем проживання або перебування може бути будь-який інший район. Зазначене не узгоджується з нормами ст. 7 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», відповідно до якої облік зазначеної категорії осіб здійснюється за місцем їх проживання або місцем перебування.

Зосередження усіх бездомних в одному районі міста може в подальшому призвести до виникнення проблем у сфері забезпечення реінтеграції цих осіб відповідними суб'єктами, адже виключно в одному районі міста таким особам необхідно буде надавати соціальні, медичні, юридичні, освітні, реабілітаційні та інші послуги.

Запобігти виникненню зазначеної проблеми можливо, зокрема, шляхом утворення у складі інших соціальних служб територіально-адміністративних одиниць міста структурних підрозділів (бюро, відділення тощо) без створення юридичної особи для ведення обліку бездомних осіб, як це передбачено частиною четвертою ст. 7 Закону.

Усупереч вимогам ст. 21 Закону у м. Дніпропетровську не забезпечено надання бездомним особам можливості денного перебування, тимчасового або короткострокового проживання у закладах тимчасового притулку (у Центрі забезпечується лише нічне перебування). Взагалі не йдеться про створення окремих центрів реінтеграції бездомних, зокрема для жінок, чоловіків, сімей з дітьми, осіб, хворих на наркоманію та хронічний алкоголізм (які пройшли курс лікування) тощо.

З метою захисту права соціально незахищеної категорії осіб на належний соціальний захист Уповноваженим з прав людини внесено подання Міністру соціальної політики України Н. Ю. Королевській з пропозицією вжиття заходів для забезпечення права на соціальний захист бездомних осіб, зокрема у м. Дніпропетровську, відповідно до обсягу повноважень, наданих Міністерству Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011.

Узагальнені пропозиції:**а) внести зміни до чинного законодавства, зокрема, щодо:**

- урегулювання питання призначення і виплати пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який помер унаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання;
- пенсійного забезпечення громадян України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон;
- перегляду механізму утримання надміру виплачених пенсіонеріві коштів;
- підвищення компенсаційних виплат особам, які здійснюють догляд за інвалідом I групи, а також за престарілим, який досяг 80-річного віку, та фізичним особам, які надають соціальні послуги, до рівня прожиткового мінімуму;
- встановлення єдиного порядку застосування місцевими органами влади норм законодавства щодо перевезення пільгових категорій населення;
- забезпечення права на соціальний захист осіб, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі;
- забезпечення права на належну допомогу за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням осіб, які займаються підприємницькою діяльністю та одночасно працюють на умовах трудового договору;
- встановлення спеціального порядку виплати одноразової винагороди спадкоємцям померлої матері-героїні;
- врегулювання порядку забезпечення побутовим вугіллям шахтарів і членів їхніх сімей вугледобувних та вуглебудівних підприємств, які перебувають у стадії ліквідації або консервації, а також урегулювання питання забезпечення права осіб, які мають право на безоплатне забезпечення вугіллям, але проживають у будинках з індивідуальними системами опалення;

б) покращити суспільний діалог та активне залучення громадських організацій до розгляду та прийняття рішень з питань законодавчого вдосконалення механізмів соціального захисту пільгових категорій населення;**в) з метою забезпечення належної практичної реалізації Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, Міністерству соціальної політики України посилити роботу із соціального захисту бездомних осіб та їх реінтеграції.**

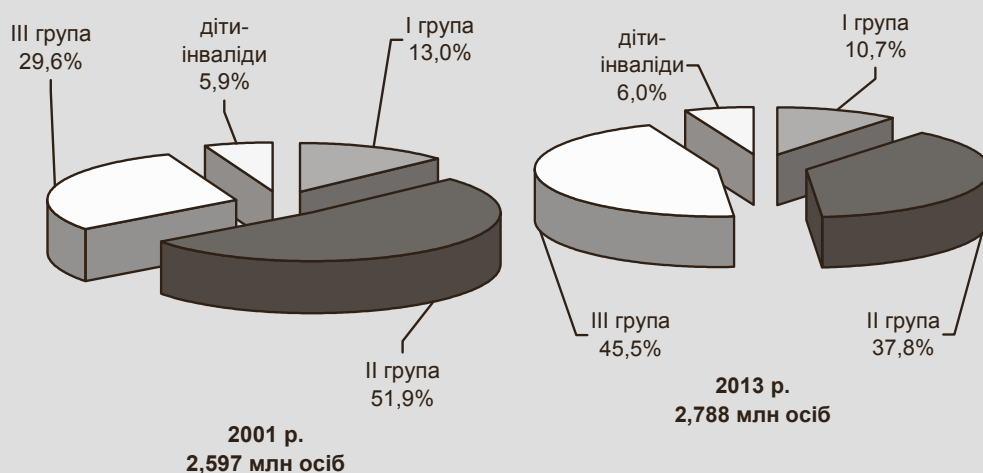
3.3. СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Для України проблема забезпечення прав осіб з обмеженими можливостями 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 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. осіб (рис. 3.1).

На рисунку наведено структуру за групами інвалідності, з якої видно, що за останні роки група інвалідності в Україні знижується, проте, як свідчать провадження, це відбувається, на жаль, не через покращення стану здоров'я людей.

До Уповноваженого з прав людини надходить чимало звернень зі скаргами на бюрократичну систему МСЕК, необ'єктивне встановлення груп інвалідності тощо. Аналіз питань, які порушують громадяни у своїх листах, свідчить про їх необізнаність з регламентом роботи медико-соціальних експертних комісій, переліком захворювань, що є підставою для встановлення групи ін-

Рисунок 3.1. Структура кількості осіб з інвалідністю за групами інвалідності



валідності, процедурою розгляду та прийняття рішень МСЕК різного рівня, порядком оскарження ухвалених рішень. При цьому непоодинокими є звернення, в яких повідомляється, що посадові особи МСЕК відмовляють їм у наданні необхідної інформації, у повторному перегляді, неправомірно вимагають неформальні платежі тощо. В усіх випадках на вимогу Уповноваженого з прав людини проводяться повторні комісійні перевірки, огляди, надаються роз'яснення.

Так, за зверненням *Андрія Х., який відбуває покарання*, здійснювалось провадження Уповноваженого з прав людини в інтересах його дружини *Людмили Х.*, яка мешкає в *Кіровоградській області*. Заявник повідомив, що його дружина є багатодітною матір'ю трьох неповнолітніх дітей, у зв'язку з тяжкою хворобою не може зібрати документи та переоформити групу інвалідності.

Завдяки втручання Уповноваженого з прав людини посадові особи місцевих органів охорони здоров'я та соціального захисту допомогли дружині заявника у проведенні необхідних обстежень та отриманні документів для переоформлення групи інвалідності. Рішенням Олександрійської міжрайонної МСЕК Людмили Х. підтверджено II групи інвалідності загального захворювання.

У зверненні до Уповноваженого з прав людини *Жори С. з Харківської області* повідомлялось, що внаслідок нещасного випадку на виробництві йому у 1973 р. було проведено оперативне втручання з ендопротезування лівого кульшового суглоба та встановлено III групи інвалідності. Він поскаржився на дії посадових осіб Куп'янівської міжрайонної медико-соціальної експертної комісії, які безпідставно відмовляли у визнанні його інвалідом II групи загального захворювання, незважаючи на виникнення у нього важкого загального захворювання. За зверненням Уповноваженого з прав людини хворого в черговий раз оглянуто та прийнято рішення про встановлення йому II групи інвалідності за загальним захворюванням безстроково.

Високий рівень інвалідності в Україні пояснюється комплексним впливом багатьох складових: екологічних чинників, зокрема, пов'язаних з наслідками аварії на Чорнобильській АЕС, дорожньо-транспортним травмуванням, низьким рівнем охорони праці та високим рівнем виробничого травмування; демографічних та загальних соціально-економічних – бідність та нераціональне харчування, відсутність культури здорового способу життя, недоступність для більшості населення відповідних оздоровчих комплексів, накопиченими проблемами у сфері охорони здоров'я, особливо у сільській місцевості. **Уповноважений з прав людини вважає, що зазначені причини та їх наслідки безпосередньо пов'язані з порушенням прав людини.**

Ратифікувавши 16 грудня 2009 р. 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.

Законами України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про психіатричну допомогу», «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», «Про соціальні послуги», «Про охорону дитинства» унормовано питання захисту прав людей інвалідністю тощо. З 2012 р. в Україні реалізується також Державна цільова програма «Національний план дій з реалізації Конвенції ООН про права інвалідів» на період до 2020 р.

Проте більшість законодавчих актів у цій сфері спрямовані на надання особам з інвалідністю соціальної допомоги, а не на дотримання прав таких людей, забезпечення їхньої нормальної життєдіяльності й повноцінної участі в житті суспільства. На цьому неодноразово наголошували представники громадських організацій інвалідів України, зокрема і в альтернативному звіті щодо виконання Конвенції ООН про права людей з інвалідністю «Загублені права».

Моніторинг Омбудсмана, провадження у справах про порушення прав людей з інвалідністю свідчать про те, що Україна має здійснити конкретні кроки, аби соціальна модель інтеграції людей з інвалідністю у суспільне життя стала нормою життя. Завдання полягає у тому, щоб люди з інвалідністю мали можливість для реалізації усього комплексу політичних, економічних, культурних та громадянських прав.

На жаль, повноцінного переходу на задекларовані принципи не відбулось не тільки у практичній діяльності, а й на рівні сприйняття та розуміння проблем та завдань органами влади, до чого привертають увагу й громадські організації.

Проте більшість положень законодавчих і нормативно-правових актів у сфері забезпечення конституційних прав осіб з інвалідністю залишаються суто декларативними, оскільки значна частина прав цих осіб на практиці повною мірою не реалізується. Підтвердженням порушення прав людей з інвалідністю є їхні численні звернення до Уповноваженого з прав людини. У загальній структурі звернень до Уповноваженого частка таких звернень становить 10,3 %.

Основними питаннями, з якими звертаються особи з інвалідністю до Уповноваженого з прав людини, є порушення права на соціальний захист (34 % загальної кількості звернень цих осіб), третину з них становлять звернення з питань належного розміру пенсійного забезпечення та соціальних виплат; прав на охорону здоров'я та медичну допомогу (12 %); житло (12 %), працю (5 %) тощо.

Однією із основних причин звернень осіб з інвалідністю до Уповноваженого з прав людини є незабезпечення пенсійних і соціальних виплат особам з інвалідністю у розмірах, які б гарантували їм достатній рівень життя.

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 видів.

Державна соціальна допомога особам з інвалідністю, які не мають права на пенсію (з урахуванням норм постанови Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 265 «Деякі питання пенсійного забезпечення громадян»), виплачується у розмірі 100 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, що з 1 грудня 2013 р. становить лише 947 грн.

Розмір державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам з 1 грудня 2013 р. становив, зокрема:

- для інвалідів з дитинства I групи підгрупи А – 1660,75 грн;
- для інвалідів з дитинства I групи підгрупи Б – 1423,5 грн;
- для інвалідів з дитинства II та III груп – 949 грн;
- для інвалідів з дитинства II та III груп з надбавкою на догляд – 949 грн;
- для дітей-інвалідів (без надбавки на догляд) – 949 грн;
- для дітей-інвалідів підгрупи А до 6 років з надбавкою на догляд – 1696,3 грн;
- для дітей-інвалідів до 6 років з надбавкою на догляд – 1180,3 грн;
- для дітей-інвалідів підгрупи А від 6 до 18 років з надбавкою на догляд – 1950,3 грн;
- для дітей-інвалідів від 6 до 18 років з надбавкою на догляд – 1307,3 грн;
- для дітей-інвалідів, захворювання яких пов'язане з Чорнобильською катастрофою, від 0 до 18 років – 996,45 грн;
- для дітей-інвалідів підгрупи А, захворювання яких пов'язане з Чорнобильською катастрофою, до 6 років з надбавкою на догляд – 2028,45 грн;
- для дітей-інвалідів, захворювання яких пов'язане з Чорнобильською катастрофою, до 6 років з надбавкою на догляд – 1512,45 грн;
- для дітей-інвалідів підгрупи А, захворювання яких пов'язане з Чорнобильською катастрофою, від 6 до 18 років з надбавкою на догляд – 2282,45 грн;
- для дітей-інвалідів, захворювання яких пов'язане з Чорнобильською катастрофою, від 6 до 18 років з надбавкою на догляд – 1639,45 грн.

Хоча розмір пенсійних та інших соціальних виплат з року в рік зростає у зв'язку із зростанням рівня прожиткового мінімуму, позитивна динаміка зростання пенсійних і соціальних виплат особам з інвалідністю є недостатньою для їх соціального захисту і не забезпечує розмір допомоги з боку держави, який

би покривав витрати, пов'язані з інвалідністю, як передбачено положеннями ст. 28 Конвенції ООН про права інвалідів.

Зокрема, за захистом свого права на достатній життєвий рівень та належний соціальний захист звернулася *особа з інвалідністю II групи Марина К. з м. Біла Церква Київської області*. При розгляді звернення встановлено, що заявниця отримує пенсію по інвалідності у мінімальному розмірі, що на даний час становить 894 грн. Водночас розмір зазначеної пенсії, на що справедливо нарікає заявниця, не забезпечує їй не те що достатнього життєвого рівня, її не вистачає навіть на найнеобхідніше, у т.ч. на лікування, якого вона як особа з інвалідністю вкрай потребує.

Провадженням за зверненням *Валентини З. з Сумської області* встановлено, що, будучи особою з інвалідністю II групи та маючи страховий стаж близько 44 років, високий коефіцієнт заробітку, людина отримує пенсію, включаючи доплату як дитина війни, у розмірі 1312, 25 грн.

Такий стан свідчить **про необхідність не тільки підвищення соціальних виплат особам з обмеженими можливостями, а й про зміну технології їх розрахунку та надання.**

Проте особи з інвалідністю потребують не стільки посилення державної соціальної допомоги і соціального захисту, скільки забезпечення їх законного права на працю. Створення умов для залучення до продуктивної праці осіб з інвалідністю залишається слабким місцем у національній політиці стосовно цих людей.

Так, станом на 1 січня 2014 р. працюючими є лише 739,4 тис. осіб з інвалідністю, що лише на 22 тис. більше, ніж на початок 2013 р., та на понад 60 тис. більше, ніж на початок 2012 р. З 40,9 тис. осіб з інвалідністю, що були зареєстровані у Державній службі зайнятості як безробітні, у 2013 р. працевлаштовані за направленням служби лише 12,2 тис. осіб (29,8 %).

Основними проблемами у сфері працевлаштування і зайнятості осіб з інвалідністю є :

- недостатність спеціалізованих і відсутність надомних робочих місць, невідповідність між заявленими роботодавцями вакансіями та станом здоров'я і кваліфікацією осіб з інвалідністю;
- відсутність ефективних механізмів створення робочих місць у межах встановленої законодавством квоти (4 % загальної кількості працюючих на підприємствах), адже лише 55 % підприємств дотримуються встановленого показника, їм вигідніше сплатити штраф, ніж забезпечити роботою особу з інвалідністю;
- неготовність роботодавця до прийому на роботу фахівця з інвалідністю;

- відсутність належних послуг у сфері працевлаштування людей з інвалідністю (наприклад, відсутність спецтранспорту для того, щоб доставити до робочого місця фахівця, який пересувається на візку чи має втрату зору; відсутність соціального супроводу);
- незадовільне фінансування заходів з професійної реабілітації та зайнятості інвалідів тощо.

Зокрема, з проблемою працевлаштування як особи з інвалідністю по зору до Уповноваженого з прав людини звернулася *Ганна П. з м. Києва*. Звернення Уповноваженого до керівництва Державного центру зайнятості Міністерства соціальної політики України, Київського міського відділення Фонду соціального захисту інвалідів, ГО «Інформаційний центр незрячих юристів України та допомога інвалідам» з метою сприяння у вирішенні питання зайнятості та працевлаштування заявниці за фахом (юрист) не дали належного результату. Як свідчить практика, в аналогічних випадках особи з інвалідністю можуть розраховувати лише на низькооплачувану роботу, яка не потребує особливих знань та досвіду.

Не зменшується потік звернень до Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення людей з інвалідністю спецавтотранспортом, а також забезпечення можливості безперешкодного отримання реабілітаційних послуг за місцем проживання особи з інвалідністю відповідно до її індивідуальної програми реабілітації (зокрема, санаторно-курортного лікування, забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, медикаментозного лікування тощо).

Про небезпідставність таких звернень свідчать дані Мінсоцполітики, за якими упродовж 2013 р. в Україні виготовлено і видано особам з обмеженими можливостями 658, 3 тис. одиниць технічних та інших засобів реабілітації (менше, ніж на рівні минулого року, коли було видано 781,6 тис. од. таких засобів), при цьому лише дітям-інвалідам – 100 % від потреби, що сформована на 1 грудня 2013 р.

Порушення права осіб з інвалідністю на отримання засобів реабілітації не завжди зумовлюється відсутністю відповідного фінансування на ці цілі. Є непоодинокими випадки, коли отримання людиною відповідного засобу зтягується з вини тих чи інших суб'єктів, які сприяють реалізації цього права. Так, провадженням Уповноваженого з прав людини за зверненням *Валентини К. з АР Крим* встановлено, що на підставі наданої заявницею індивідуальної програми реабілітації з рекомендаціями щодо забезпечення милицями і заповненої анкети індивідуального підбору 04.07.2013 р. органом соціального захисту населення оформлена і відправлена заява на виготовлення милиць ліктьових на завод-виробник ТОВ «Світ літньої людини». При цьому заява на виготовлення милиць прийнята заводом до виконання лише 10.12.2013 р. Зрозуміло, що за такого розвитку подій людина ще довго не зможе отримати належні їй засоби реабілітації.

Провадження Уповноваженого з прав людини засвідчили порушення права на забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю

внаслідок трудового каліцтва, які не підлягають забезпеченню відповідними засобами за рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України.

Так, *Володимир Г. з Луганської області* отримав виробничу травму під час виконання ним трудових обов'язків на території Республіки Казахстан. Унаслідок отриманої травми відповідно до висновку медико-соціальної експертної комісії він має право на відшкодування соціальних виплат по втраті працездатності, а також ряду інших додаткових витрат (зокрема, з медикаментозного та санаторно-курортного лікування, протезування обох нижніх кінцівок, забезпечення милицями, взуттям, палицею, кімнатним і дорожнім візками). У даному випадку на підставі Угоди про взаємне визнання прав на відшкодування шкоди, заподіяної працівникам каліцтвом, професійним захворюванням або іншими ушкодженнями, пов'язаними з виконанням ними трудових обов'язків, 1994 р. обов'язок щодо відшкодування шкоди за трудове каліцтво покладається на Республіку Казахстан відповідно до національного законодавства цієї держави. Однак за законодавством Республіки Казахстан особі, яка досягла віку, який надає їй право на отримання пенсії за віком, соціальні виплати по втраті працездатності припиняються. Реалізувати своє право на відшкодування додаткових витрат заявник також не має можливості, оскільки компетентні органи Республіки Казахстан відмовляють заявникові у забезпеченні його засобами реабілітації з тих підстав, що Закон Республіки Казахстан «Про соціальний захист інвалідів у Республіці Казахстан» поширюється лише на громадян Республіки Казахстан, іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають на території Республіки Казахстан.

Мінсоцполітики на запит Уповноваженого з прав людини щодо наявності національних та міжнародних механізмів розв'язання порушеної проблеми поінформувало про те, що законодавство України про страхування від нещасного випадку на виробництві не поширюється на осіб, які отримали травму на підприємствах СНД. Водночас запропоновано урегулювання проблеми забезпечення права людини на отримання додаткових видів соціальних послуг відповідно до рекомендацій МСЕК шляхом внесення відповідних змін до Порядку забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації інвалідів, дітей-інвалідів та інших окремих категорій населення, переліку таких засобів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 321. У зв'язку з цим Міністерством розроблено та надіслано на погодження заінтересованим органам відповідний проект постанови Кабінету Міністрів України. Зазначені зміни дадуть змогу категорію осіб, інвалідність яких пов'язана з трудовим каліцтвом, в тому числі отриманим за межами України, які не підлягають забезпеченню технічними та іншими засобами реабілітації за рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, забезпечувати відповідними засобами за рахунок коштів державного бюджету в органах соціального захисту населення.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив, що у 2013 р., як і у попередніх роках, не розв'язується проблема забезпечення людей з інвалідністю спецавтотранспортом. Підтвердженням є те, що у 2013 р. автомобілями за рахунок коштів державного бюджету було забезпечено лише 494 осіб з інвалідністю проти 1456 у 2012 р.

Зокрема, провадженням Уповноваженого з прав людини за зверненням особи з інвалідністю *Ніни М. з Київської області* встановлено, що у 2013 р. спецавтотранспорт отримали особи, які перебували на обліку з 2002 р. При збереженні цих тенденцій забезпечення черговиків автомобілями розтягнеться на невідзначений час.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю засвідчив порушення права на отримання автомобіля осіб, які мають медичні показання для забезпечення автомобілем з ручним керуванням та протипоказання до керування ним.

Так, провадженням Уповноваженого з прав людини за зверненням особи з інвалідністю *Ігоря К. з Донецької області* встановлено, що заявник має відповідні медичні показання для забезпечення автомобілем з ручним керуванням та протипоказання до керування ним. Відповідно до п. 30 Порядку забезпечення інвалідів автомобілями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 липня 2006 р. № 999, він має право на забезпечення автомобілем зі звичайним керуванням на пільгових умовах з оплатою 7 % вартості та передачею права користування члену сім'ї, який зареєстрований за його місцем реєстрації.

Однак людина не має члена сім'ї, який зареєстрований за місцем його реєстрації, якому він міг би передати право користування автомобілем. З цих підстав органи Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України відмовляють потерпілому в постановці на облік для забезпечення автомобілем. Мінсоцполітики підтверджується відсутність правових підстав для взяття людини на облік для забезпечення автомобілем у випадку відсутності у неї члена сім'ї, який зареєстрований за місцем його проживання і реєстрації.

Аналіз чинного законодавства з питань забезпечення осіб з інвалідністю автомобілями в цілому засвідчив, що не лише інваліди внаслідок трудового каліцтва, а й інші категорії осіб з інвалідністю, крім інвалідів війни та інвалідів І групи з числа учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та потерпілих від Чорнобильської катастрофи, щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою, а також громадян, які брали участь у ліквідації інших ядерних аварій та випробувань, у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї (категорія 1), за наведених вище умов фактично позбавляються права на забезпечення автомобілем. Названим категоріям осіб з інвалідністю надається можливість передачі права користування автомобілем не лише членам своєї сім'ї, а й іншим особам, які зареєстровані в одному населеному пункті з інвалідом.

Розв'язання порушеної проблеми можливе шляхом внесення відповідних змін до Порядку забезпечення інвалідів автомобілями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 липня 2006 р. № 999. Зрозуміло, що нормативно-правове врегулювання порушеного питання потребуватиме додаткових заходів контролю за цільовим використанням автомобіля, водночас, **на переконання Уповноваженого з прав людини, пріоритетом для Мінсоцполітики повинно бути недопущення дискримінації осіб з інвалідністю та поновлення їх права на забезпечення автомобілем.**

З метою поновлення права на забезпечення автомобілем осіб з інвалідністю Міністру соціальної політики України Н. Ю. Королевській внесено подання про вжиття заходів щодо нормативно-правового врегулювання питання забезпечення автомобілем з ручним керуванням осіб з інвалідністю усіх категорій, які мають протипоказання до керування автомобілем, але не мають членів сім'ї, які зареєстровані за місцем їх реєстрації, яким вони могли б передати право користування автомобілем. *На зазначене подання Мінсоцполітики розробляються пропозиції щодо внесення відповідних змін до постанови Уряду.*

Моніторинг Уповноваженого з прав людини стану дотримання прав осіб з інвалідністю на соціальний захист свідчить про необхідність законодавчого врегулювання питання забезпечення права на пільговий проїзд для осіб з інвалідністю без обмеження сезонністю. Так, право на пільгове транспортне обслуговування гарантоване ст. 38¹ Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», згідно з частиною третьою якої інваліди, діти-інваліди та особи, які супроводжують інвалідів I групи або дітей-інвалідів, мають право на 50-відсоткову знижку вартості проїзду на внутрішніх лініях (маршрутах) повітряного, залізничного, річкового та автомобільного транспорту в період з 1 жовтня по 15 травня.

До Уповноваженого з прав людини надходять непоодинокі звернення осіб з інвалідністю та громадських організацій щодо необхідності перегляду питання сезонності пільг на транспортне обслуговування, оскільки нагальна потреба скористатися послугами з транспортного перевезення з метою оздоровлення виникає саме в літній період.

Відповідний законопроект щодо внесення змін до ст. 38¹ Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», яким передбачається запровадження права на пільгове транспортне обслуговування зазначеної категорії осіб без обмеження сезонністю для задоволення потреб у відновленні здоров'я інвалідів, дітей-інвалідів, було зареєстровано у Верховній Раді України на початку 2013 р. **Уповноважений з прав людини переконана у необхідності підтримки Верховною Радою України зазначеного законопроекту.**

Забезпечення права на житло усіх громадян України, у тому числі людей з інвалідністю, гарантоване ст. 47 Конституції України. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» інвалідам та

сім'ям, в яких є діти-інваліди, надається переважне право на поліпшення житлових умов у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Однак на практиці громадяни України, особливо люди з інвалідністю, не мають реальної можливості забезпечити власні житлові потреби, насамперед тому, що рівень їхніх доходів є суттєво нижчим за нинішні ціни на житло та/або його оренду. ***Провадження Уповноваженого з прав людини за зверненнями осіб з інвалідністю підтверджують наявність проблеми забезпечення житлом зазначеної категорії осіб.***

Зокрема, у зверненні *представників профспілки Євпаторійського УТОС до Уповноваженого з прав людини* зазначається про складну ситуацію із забезпеченням житлом людей, які перебувають на квартирному обліку на підприємствах Українського товариства сліпих.

За даними Мінсоцполітики, станом на початок 2013 р. у контрольних списках потребуючих поліпшення житлових умов на підприємствах УТОС перебувало 1070 осіб з інвалідністю по зору, на підприємствах УТОГ – 821 особа з інвалідністю по слуху. У 2012 р. за рахунок бюджетних коштів було придбано 46 квартир для осіб з інвалідністю по зору та 26 для осіб з інвалідністю по слуху. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2013 р. № 187 затверджено Державну програму активізації розвитку економіки на 2013–2014 рр., одним із завдань якої є будівництво спеціалізованого житла для пільгових категорій громадян, у тому числі інвалідів по слуху та зору. Фінансування видатків на зазначені цілі передбачено, у тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України, прогнозний обсяг видатків якого у 2013 та 2014 рр. встановлено у розмірі 348,4 млн грн.

Однак коштів на придбання житла особам з інвалідністю по зору і слуху Законом України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» передбачено взагалі не було. 348,4 млн грн у 2013 р. виділено на фінансування забезпечення житлом інвалідів війни, військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та воїнів-інтернаціоналістів.

За розрахунками Мінсоцполітики, у 2014 р. прогнозований обсяг бюджетних видатків на забезпечення виконання програм з будівництва (придбання) житла для інвалідів по зору та слуху мав становити 109,8 млн грн. Аналіз Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 16 січня 2014 р. № 719-VII свідчить, що у 2014 р. фінансування будівництва (придбання) житла для інвалідів по зору і слуху окремим рядком не передбачено. 300 млн грн заплановано виділити Мінсоцполітики в цілому на забезпечення житлом інвалідів війни, воїнів-інтернаціоналістів, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інвалідів по зору та слуху, військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку, що на 48,4 млн грн менше, ніж заплановано Державною програмою активізації розвитку економіки на 2013–2014 рр. та виділено у 2013 р.

На переконання Уповноваженого з прав людини, з метою недопущення соціальної напруженості серед зазначеної категорії населення бюджетне фінансування програм будівництва житла для інвалідів по зору та слуху має бути забезпечене на належному рівні.

Також надходять і звернення осіб, які потребують поселення до спеціалізованих будинків, проте через бездіяльність органів виконавчої влади були позбавлені такої можливості.

Зокрема, за сприяння Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини вирішено житлове питання *особи з інвалідністю Костянтина Г. з м. Києва*. Заявник неодноразово звертався до місцевої державної адміністрації щодо вирішення питання поселення його як інваліда II групи в спеціалізований будинок для ветеранів війни і праці, громадян похилого віку та інвалідів, однак комісією з питань розгляду заяв про надання житлових приміщень у спеціалізованих будинках відмовлено у наданні дозволу на проживання у зв'язку з тим, що він не перебуває на квартирній.

У ході провадження Уповноваженого з прав людини за зверненням заявника направлено звернення до Міністерства соціальної політики України та Головного управління праці та соціального захисту населення Київської міської державної адміністрації щодо сприяння у вирішенні його житлових питань відповідно до чинного законодавства. За результатами вжитих зазначеними органами заходів Комісією з питань розгляду заяв про надання житлових приміщень у спеціалізованих будинках для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів прийнято рішення про виділення однокімнатної квартири у спеціалізованому будинку.

Останнім часом зросла кількість звернень до Уповноваженого з прав людини ***щодо захисту прав недієдатних осіб і осіб, дієдатність яких обмежена.***

У процесі відповідних проваджень Уповноваженим з прав людини здійснюється системний моніторинг стану забезпечення прав і свобод осіб з особливими потребами. Результати моніторингу дають підстави стверджувати про наявність проблем у сфері забезпечення прав недієдатних та обмежено дієдатних осіб, більшість яких є особами з інвалідністю внаслідок стійких психічних та інтелектуальних порушень.

У сфері захисту цієї категорії осіб можна виділити такі основні проблеми.

Держава не гарантує повного забезпечення догляду цих осіб вдома і пропонує розміщення їх до психоневрологічних інтернатів, у більшості з яких не забезпечуються умови для задоволення індивідуальних потреб і бажань осіб з інвалідністю, відсутня належна робота з адаптації цих людей в соціумі. В якості ефективних заходів, яких необхідно вжити для підвищення рівня захищеності прав та свобод осіб, які перебувають у психоневрологічних інтернатах, варто прискорити прийняття нової редакції Положення про психоневрологічний

інтернат, розробку нормативного акта щодо організації соціально-медичного обслуговування підопічних, порядку використання 25 % пенсійних виплат та соціальних допомог підопічними, опіку над якими здійснює установа тощо.

Чинний механізм захисту повнолітніх осіб з інвалідністю внаслідок психічних порушень, що полягає у визнанні їх у судовому порядку недієздатними та призначенні над ними повної опіки, коли усі рішення і юридичні дії вчиняє опікун, не відповідає міжнародним зобов'язанням держави, обмежує права цих осіб на рівність і недискримінацію, доступ до правосуддя, захист особистої цілісності, самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти, право на сім'ю, право голосу тощо. Зокрема, на сьогодні підопічні позбавлені права поскаржитись на дії або бездіяльність опікунів у разі невиконання останніми опікунських обов'язків, оскільки відповідно до ст. 8 Закону України «Про звернення громадян» звернення осіб, визнаних судом недієздатними, не розглядаються.

Статус недієздатних осіб в Україні позбавляє їх права на безпосереднє звернення до суду: згідно з п. 2 частини третьої ст. 121 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) позовна заява, подана недієздатною особою, повертається заявникові. Відсутність адміністративної процесуальної дієздатності, що визначено ст. 48 КАС України, унеможливує звернення недієздатних осіб з адміністративним позовом до суду в разі порушення їхніх прав органами опіки і піклування або опікунами.

Особи, визнані судом недієздатними або дієздатність яких обмежена, також не можуть безпосередньо реалізувати право на безоплатну правову допомогу, оскільки відповідно до частини третьої ст. 10 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» звертатися про надання одного з видів правових послуг можуть лише їхні опікуни чи піклувальники.

Стаття 7 Декларації ООН про права розумово відсталих осіб наголошує на необхідності періодичного перегляду статусу недієздатних осіб. За відсутності механізмів такого перегляду в Україні поновлення дієздатності особи залежить від заяви її опікуна або органу опіки і піклування. **Зазначене суперечить статтям 5, 12 та 13 Конвенції ООН про права інвалідів і є дискримінацією за ознакою інвалідності.**

Міжнародний досвід свідчить про тенденцію до забезпечення рівності осіб з особливими потребами при реалізації ними процесуальних прав. Так, у справі «Станев проти Болгарії» № 36760/06 від 17 січня 2012 р. Європейський суд з прав людини зазначив, що в 17 з 20 країн-членів недієздатним особам надано право звернення до суду для поновлення дієздатності. У законодавстві інших країн дедалі частіше використовуються альтернативні опіці правові форми захисту таких людей, зокрема, підтримка з боку довірених осіб при прийнятті ними самостійних рішень (досвід Німеччини та Угорщини) або збереження їхньої правоздатності у сфері сімейних відносин за наявності обмежень в інших сферах (досвід Естонії).

За результатами розгляду справи «Наталія Михайленко проти України» Європейський суд з прав людини визнав порушенням ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод відсутність доступу в Україні до процедури поновлення дієздатності недієздатної особи. Суд зазначив, що право звертатися з позовом про перегляд справи про дієздатність є одним із найважливіших прав людини і стосується процедур, важливих при реалізації всіх прав і свобод.

З метою забезпечення належної реалізації прав і законних інтересів недієздатних громадян за поданням Уповноваженого з прав людини до Прем'єр-міністра України Міністерству юстиції України доручено створити міжвідомчу робочу групу для напрацювання змін до законодавства відповідно до міжнародних стандартів у сфері забезпечення прав та свобод людини. До складу зазначеної робочої групи делеговано представників Секретаріату Уповноваженого з прав людини. Також відповідна робоча група за пропозицією Уповноваженого створена Комітетом Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів.

Застарілою й недосконалою є законодавча та нормативно-правова база з питань опіки. Зокрема, відповідно до ст. 71 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) опікуни і піклувальники при вчиненні правочинів з нерухомістю підопічних мають отримувати відповідний дозвіл органу опіки і піклування. Проте ані Кодекс, ані Правила опіки і піклування, затверджені наказом Державного комітету України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерством освіти України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством праці та соціальної політики України від 26 травня 1999 р. № 34/166/131/88, чітко не визначають юридичні підстави для надання цього дозволу. Внаслідок існування такої правової невизначеності прийняття рішення про надання дозволу повністю залежить від суб'єктивних оцінок працівників органів опіки і піклування, що, у свою чергу, часто призводить до порушень прав зазначеної категорії осіб.

Унаслідок недосконалої законодавчої бази порушуються також права осіб, визнаних у судовому порядку недієздатними, на соціальний захист. Так, відповідно до чинного законодавства це право може бути реалізованим лише за наявності опікуна, який зобов'язаний дбати про підопічного та створити йому необхідні побутові умови, забезпечити доглядом і лікуванням, вживати заходів щодо захисту його цивільних прав та інтересів тощо.

За обставин, коли опікуна над недієздатною особою не призначено, така особа не може реалізувати своє право на достатній життєвий рівень та соціальний захист і, як наслідок, позбавляється засобів до існування.

До встановлення опіки або піклування і призначення опікуна чи піклувальника опіку або піклування над фізичною особою відповідно до частини першої ст. 65 ЦК України здійснює відповідний орган опіки та піклування. Водночас у чинному законодавстві відсутній механізм забезпечення органами опіки та піклування права підопічного на соціальний захист (отримання пенсії, соціальних допомог тощо).

Наступним прикладом недосконалості законодавства з питань опіки є положення ст. 75 ЦК України, якою передбачено, що у разі невиконання опікуном або піклувальником обов'язків передбачена можливість суду звільнити його від повноважень за заявою органу опіки і піклування, однак обов'язок подавати таку заяву до суду в ЦК України та Правилах не встановлений, як і не визначені критерії виконання опікунами і піклувальниками своїх обов'язків.

Зокрема, одним з таких обов'язків є подача до органів опіки і піклування щорічних звітів про свою діяльність щодо захисту прав та інтересів підопічних, як того вимагає положення п. 4.11 Правил. За інформацією головних управлінь праці та соціального захисту населення обласних і міських держадміністрацій, надісланою на запит Уповноваженого у 2012 р., лише в містах Києві та Севастополі, Миколаївській, Полтавській і Запорізькій областях частка опікунів і піклувальників, які подали звіти, перевищила 50 %. У Житомирській, Київській, Тернопільській, Чернігівській і Черкаській областях такі звіти подали близько 1 % опікунів та піклувальників повнолітніх осіб, у решті областей – близько 30 %. При цьому за рішенням суду були звільнені від виконання своїх обов'язків лише близько 200 опікунів і піклувальників.

Таку безвідповідальність опікунів і піклувальників можна пояснити *відсутністю належного контролю з боку органів опіки і піклування, а також контролю за діяльністю органів опіки і піклування з боку обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, здійснення якого прямо передбачено пунктами 1.9 та 4.14 Правил*, що є також основною із проблем у сфері опіки.

Відповідно до п. 4.14 Правил контроль за діяльністю опікунів і піклувальників здійснюється органами опіки та піклування шляхом планових відвідувань осіб, які перебувають під опікою (піклуванням). Однак з майже 30 тис. обмежено дієздатних і недієздатних осіб, які перебували на обліку органів опіки і піклування, працівниками цих органів відвідано лише четверту частину (згідно з інформацією, наданою у 2012 р. Уповноваженому з прав людини головними управліннями праці та соціального захисту населення).

Результати проваджень Уповноваженого з прав людини за конкретними зверненнями в інтересах недієздатних осіб також свідчать про формалізм у здійсненні такого контролю органами опіки і піклування. Про відсутність ефективного контролю з боку відповідних національних органів щодо виконання опікунами своїх обов'язків наголосив і Європейський суд з прав людини у рішенні «Наталія Михайленко проти України» (справа № 49069/11) від 30 травня 2013 р.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини та звернення осіб з інвалідністю, зокрема *Ярослава К. з м. Харкова та Леоніда С. з м. Черкас*, засвідчують наявність проблеми забезпечення соціальних прав осіб, визнаних у судовому порядку недієздатними. Такі особи переважно є людьми з інвалідністю внаслідок психічних захворювань.

Зокрема, при розгляді звернення *Леоніда С.* встановлено, що призначеного заявникові опікуна за рішенням суду звільнено від повноважень опікуна ще у травні 2012 р. Натомість органом опіки та піклування Черкаської міської ради не вирішено питання про встановлення над ним опіки іншою особою або самим органом опіки та піклування. За таких обставин недієздатна особа, яка за своїм правовим статусом не може самостійно здійснювати свої права і виконувати свої обов'язки, взагалі позбавлена опіки, а відповідно й захисту її особистих і майнових прав та інтересів. Проблема також полягає у тому, що у чинному законодавстві відсутній механізм забезпечення органами опіки та піклування права підопічного на соціальний захист (отримання пенсії, соціальних допомог тощо).

Варто зауважити, що на даний час *недієздатна особа Леонід С.* взагалі проживає у м. Києві, де внаслідок скрутних життєвих обставин змушений проживати у Будинку соціального піклування. Органи опіки та піклування Черкаської міської ради про це взагалі нічого не знають.

Зважаючи на викладене, порушена проблема потребує якнайшвидшого нормативно-правового урегулювання.

Показовим прикладом гостроти проблеми забезпечення майнових прав недієздатних осіб та обмежено дієздатних осіб є результати провадження Уповноваженого з прав людини за депутатським зверненням *народного депутата України О. В. Кужель* та колективною заявою мешканців м. Харкова щодо порушення прав та свобод *одинокі людини похилого віку Ганни Є.*

Провадженням у цій справі з виїздом на місце встановлено, що Ганна Є. подарувала свою квартиру громадянці Ірині С. у надії, що буде доглянутою до завершення свого життя. Договір дарування було посвідчено державним нотаріусом.

Догляд за одинокою особою здійснювала матір обдаровуваної. Вона відвідувала дарувальницю один раз на добу, приносила мінімум продуктів, після відвідування залишала останню на самоті, відключала воду та газопостачання, зачиняла двері на замок, обмежувала доступ до квартири сусідам, медичним та соціальним працівникам. Санітарно-технічний стан однокімнатної квартири загальною площею 29,7 кв. м, де мешкала Ганна Є., був вкрай незадовільний, обладнання ванни і кухні – без ознак користування, продукти харчування в помешканні були відсутні, холодильник порожній та відключений, спальне місце і сама квартира занедбані. За таких умов проживання та вікових змін організму людина перестала бачити, самостійно пересуватися не могла, стала виснаженою, потребувала постійного стороннього догляду.

Прокуратурою Харківської області не було встановлено порушень чинного законодавства у цій ситуації, хоча цілком очевидно, що договір не передбачав зобов'язань обдаровуваної, а його метою було заволодіння квартирою безпомічної людини. Зважаючи на умови утримання людини, її фізичний та психоемоційний стан, були підстави оцінити ставлення до Ганни Є. як нелюдське поводження. Проте ні соціальні служби, ні правоохоронні органи, на жаль, цього

не помітили. Ганна Є. пішла із життя на 86-му році, не дочекавшись поновлення своїх конституційних прав.

Аналіз звернень громадян свідчить, що зазначена проблема має системний характер. Дуже часто за подібними договорами криються меркантильні наміри недобросовісних доглядальників, які, за відсутності належного контролю з боку держави, органів місцевого самоврядування, знаходять шпаринки для особистого збагачення шляхом обману самотніх безпорадних людей, що призводить до бруталного порушення їхніх конституційних прав і свобод.

Масовими є порушення прав людей з інвалідністю на охорону здоров'я, про що йдеться у підрозділі «Стан дотримання прав людини у сфері охорони здоров'я».

Узагальнені пропозиції:

внести зміни до чинного законодавства, зокрема, щодо:

- *права на забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю внаслідок трудового каліцтва, які не підлягають забезпеченню відповідними засобами за рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України;*
- *забезпечення права на отримання автомобіля осіб, які мають медичні показання для забезпечення автомобілем з ручним керуванням та протипоказання до керування ним, але не мають члена сім'ї, який зареєстрований за місцем їх реєстрації, якому вони могли б передати право на користування автомобілем;*
- *урегулювання питання забезпечення права на пільговий проїзд для осіб з інвалідністю без обмеження сезонністю;*
- *удосконалення механізму захисту повнолітніх осіб з інвалідністю внаслідок психічних порушень відповідно до міжнародних стандартів у зазначеній сфері;*
- *забезпечення належного контролю за діяльністю опікунів органами опіки і піклування, а також контролю за діяльністю органів опіки і піклування з боку обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;*
- *а також передбачити у 2014 р. збільшення витрат на заходи зі створення безбар'єрного середовища для осіб з інвалідністю, у т.ч. забезпечення можливості безперешкодного отримання реабілітаційних послуг за місцем проживання особи з інвалідністю відповідно до її індивідуальної програми реабілітації.*

3.4. СТАН ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

До Уповноваженого з прав людини щороку надходять сотні звернень громадян стосовно порушення їхніх прав на охорону здоров'я, гарантованих Конституцією України та законодавством. Зокрема, у 2013 р. кількість зазначених звернень становила 701, або 44,3 % загальної кількості письмових звернень до Уповноваженого з прав людини про порушення соціальних прав.

Звернення стосувались різноманітних питань, пов'язаних із реалізацією конституційного права на медичну допомогу: неефективне здійснення реформи системи охорони здоров'я та системи екстреної медичної допомоги, незабезпеченість необхідними лікарськими засобами та виробами медичного призначення, високої вартості ліків та лікування, у тому числі хірургічних операцій, неналежного виконання медичними працівниками їхніх професійних обов'язків тощо.

На жаль, статистична інформація про стан здоров'я населення України свідчить про накопичені серйозні проблеми у сфері охорони здоров'я. Як і в попередні роки, смертність населення перевищує народжуваність. Інформацію про рівні народжуваності та смертності населення у 2013 р. наведено у *таблиці 3.6.*

Як свідчать наведені дані, у розрахунку на 1000 осіб населення рівень смертності становить 14,6 випадки проти 6,7 випадків у країнах – членах Європейського Союзу. У 2013 р. порівняно з 2012 р. відбулось зниження рівня народжуваності та зростання рівня смертності. Загальна чисельність наявного населення України зменшилась на 158,7 тис. осіб. Порівняно з 2012 р. зріс рівень смертності від хвороб системи кровообігу, органів травлення, нервової системи, розладів психіки та поведінки, навмисних самоушкоджень тощо.

Від 12 до 14 млн жителів країни хворіють на серцево-судинні хвороби. Смертність від таких хвороб також є однією з найвищих у світі та становить близько 64 % у структурі загальної смертності. Понад 1 млн українців страждають від онкологічних захворювань і рівень смертності від них посідає друге місце після серцево-судинних хвороб (13 %). Фактично ці два класи хвороб визначають майже 80 % щорічних втрат населення країни. Крім того, понад як 1 млн 100 тис. осіб хворіють на цукровий діабет, при цьому майже 200 тис. з них є інсулінозалежними.

Як свідчать матеріали досліджень, Україна також залишається «лідером» у Європі за рівнями захворюваності на ВІЛ-інфекцію та туберкульоз. Загалом згідно з даними Всесвітньої організації охорони здоров'я Україна за станом здоров'я громадян посідає одне з найнижчих рейтингових місць у Європейському регіоні.

Україна продовжує значно поступатися за обсягами фінансування охорони здоров'я переважній більшості країн Європейського регіону, в тому числі

Таблиця 3.6. Загальні коефіцієнти народжуваності і смертності, приросту населення (на 1000 осіб наявного населення)

Роки	Кількість народжених	Кількість померлих	Природний приріст	Смертність дітей у віці до одного року
2010	10,8	15,2	-4,4	9,1
2011	11,0	14,5	-3,5	9,0
2012	11,4	14,5	-3,1	8,4
2013	11,1	14,6	-3,5	7,9

країнам – членам ЄС та країнам – членам Співдружності Незалежних Держав. Зростання частки державних витрат на охорону здоров'я у структурі валового внутрішнього продукту за період з 2002 до 2012 р. з 2,9 % до 4 % є очевидно недостатнім.

Найвні проблеми системи охорони здоров'я в Україні мають багатоаспектний комплексний характер і зумовлені як економічними, так і соціальними чинниками. Ці проблеми, а також шляхи їх подолання були предметом обговорення учасників парламентських слухань «Сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України», що відбулися 5 червня 2013 р. Парламентськими слуханнями визначені причини низької якості медичного обслуговування та нерівності громадян у доступі до послуг охорони здоров'я – застаріла, неефективна модель фінансування системи охорони здоров'я та постійний фінансовий дефіцит галузі.

Починаючи з 2011 р., в Україні триває реформа системи охорони здоров'я, запроваджена Законами України «Про внесення змін до основ законодавства України про охорону здоров'я» та «Про порядок проведення реформування в системі охорони здоров'я по пілотних регіонах» у чотирьох пілотних регіонах (Вінниччина, Дніпропетровщина, Донецщина та м. Київ).

З метою створення законодавчого підґрунтя для реалізації цієї реформи прийнято низку законів, особливе місце серед них належить, окрім названих вище законів, новій редакції Бюджетного кодексу України та Закону України «Про екстрену медичну допомогу».

Проведення реформи системи охорони здоров'я має на меті подолання негативних факторів у системі охорони здоров'я, поліпшення якості та доступності медичного обслуговування, ефективне використання наявних у галузі коштів, створення стимулів для формування здорового способу життя та здорових умов праці населення. І найголовніше – має бути побудована така система охорони здоров'я, метою якої буде здоровий пацієнт.

Водночас, як засвідчує моніторинг Уповноваженого з прав людини, задекларована мета не досягається в процесі реформи, багато заходів, що здійснюються в її рамках, призводять до порушення прав людини у сфері охорони здоров'я. При цьому моніторинг показав, що реформування системи охорони здоров'я відбувається не тільки у пілотних регіонах, а фактично в усіх областях України, що не підкріплено належними організаційними, методичними та фінансовими заходами. Провадженням Уповноваженого з прав людини за зверненнями людей встановлено, що чиновники від системи охорони здоров'я вбачають метою медичної реформи не здоров'я пацієнта, а економію бюджетних коштів.

Наразі у пілотних регіонах завершено реорганізацію мережі первинної ланки: створено центри первинної медико-санітарної допомоги як організаційної основи для розвитку сімейної медицини, відпрацьовуються нові договірні механізми фінансування медичних закладів, нові умови оплати праці медичних працівників первинної ланки залежно від обсягу та якості роботи. У пілотних регіонах концентрується стаціонарна медична допомога та визначаються медичні заклади, на базі яких утворюватимуться багатопрофільні лікарні інтенсивного лікування – центри відповідних госпітальних округів.

Пріоритетами модернізації галузі охорони здоров'я у 2013 р. були розвиток первинної та екстреної медичної допомоги. Як наслідок, в Україні вже створено 662 центри первинної медико-санітарної допомоги, що становить 85 % запланованих на рік. Крім того, по всій країні розширюється мережа амбулаторій загальної практики – сімейної медицини. За 11 місяців минулого року кількість амбулаторій зросла на 778 одиниць, з них – 558 амбулаторій у містах та 220 у сільській місцевості. Нині в Україні функціонує 5695 амбулаторій.

Слід зазначити, що реформування системи надання медичної допомоги в непілотних регіонах відбувається за відсутності чітких підходів і виважених стратегій запровадження відповідних змін, необдуманості управлінських рішень, які приймаються, та браку фінансування, необхідного для підвищення заробітних плат, проведення ремонтів, закупівлі необхідного обладнання та матеріалів тощо. Якщо пілотні регіони отримали відповідні субвенції на проведення реформи, то решта регіонів реалізують реформу власним коштом і зусиллями, що ставить під загрозу взагалі систему надання медичної допомоги в тому чи іншому населеному пункті. Однією з проблем реформування галузі є відсутність вчасного та повного інформування громадськості та лікарів про запроваджені зміни, що викликає конфлікти, непорозуміння та супротив.

Не втрачає актуальності питання дефіциту медичних кадрів – лікарів і молодшого медперсоналу, причому різних медичних професій. Лише сімейних лікарів, які є ключовими у медичній реформі, країні необхідно 25–30 тис., а на сьогодні їх є лише 8 тис. За даними Інституту економічних досліджень та економічних консультацій, 60 % педіатрів і терапевтів є передпенсійного або пенсійного віку, що ставить під сумнів намагання влади перенавчити цих лікарів на сімейних лікарів протягом шестимісячних курсів. Найчастіше терапевти зі стажем понад 20–30 років не готові ставати сімейними лікарями та надавати допомогу дітям, тоді як педіатри із таким стажем не хочуть брати на себе зобов'язання лікувати літніх людей.

Це підтверджується й інформацією, наданою головою Київської міської профспілки працівників охорони здоров'я, відповідно до якої навіть у столиці бракує 3,5 тис. лікарів: 600 лікарів первинної ланки (дільничних терапевтів), 100 фтизіатрів, 100 патологоанатомів, 156 лікарів екстреної допомоги та ін. У кожному районі Києва бракує від 50 до 80 дільничних лікарів-терапевтів. Молоді фахівці відмовляються працювати на дільниці через низьку мотивацію – дуже багато роботи за мізерні кошти.

Крім того, майже половина випускників медичних вищих навчальних закладів відмовляються працювати за місцем призначення через відсутність будь-якого соціального пакета. У Києві, наприклад, немісцевому молодому лікарю, який, може, й погодився б працювати в поліклініці чи амбулаторії, просто немає де жити. У 1990 р. у столиці було 48 гуртожитків для лікарів, нині залишилося лише 10.

Також зазначено, що переважна більшість дільничних лікарів, які працюють на київських дільницях, – люди віком понад 60 років. Вони, в свою чергу, відмовляються перенавчатися на сімейних лікарів, пишуть скарги, звільняються. Зрозуміло, що зазначені проблеми у регіонах є ще більш гострими та такими, що негативно відбиваються на стані забезпечення права людини на охорону здоров'я.

Про проблеми, які виникають під час запровадження змін, свідчать звернення мешканців різних регіонів України – *Донецької, Київської, Полтавської, Рівненської, Харківської областей*.

Так, другий рік поспіль триває провадження за зверненням до Уповноваженого з прав людини *мешканців сіл Бірки та Першотравневе Зміївського району Харківської області*, які зазначають, що у зв'язку із закриттям Бірківської дільничної лікарні не забезпечуються їхні права на доступну та якісну медичну допомогу, зокрема, в умовах стаціонару.

За результатами виїзного моніторингу Уповноважений з прав людини неодноразово звертала увагу керівництва Міністерства охорони здоров'я України, Харківської обласної державної адміністрації, що в Зміївському районі амбулаторії загальної практики – сімейної медицини були перепрофільовані в сіль-

ські відділення та дільниці загальної практики – сімейної медицини, що не відповідає вимогам чинного законодавства щодо назв і типів медичних закладів. Без належної роз'яснювальної роботи щодо заходів з оптимізації лікувальних закладів району було проведено також перепрофілювання Бірківської дільничної лікарні з цілодобовим стаціонаром, що спричинило численні скарги громадян.

В адміністративних судах упродовж двох років тривав розгляд справи за позовом заявників щодо законності прийняття головним лікарем Зміївської центральної районної лікарні наказу № 408 від 27 грудня 2010 р., на підставі якого й було закрито Бірківську дільничну лікарню. Харківським окружним адміністративним судом 7.10.2013 р. за результатами розгляду відповідного позову винесено постанову про часткове задоволення позовних вимог, згаданий наказ визнано незаконним. Харківським апеляційним адміністративним судом 21.01.2014 р. винесено ухвалу про залишення апеляційної скарги Департаменту охорони здоров'я Харківської обласної державної адміністрації без задоволення, а зазначену постанову Харківського окружного адміністративного суду залишено без змін. У зв'язку з цим ***Уповноважений з прав людини вважає, що зазначене питання потребує термінового розгляду в Міністерстві охорони здоров'я та прийняття рішення з цього доволі чутливого для людей питання.***

Питання порушення прав громадян на належну медичну допомогу при проведенні реформування охорони здоров'я, зокрема, у зв'язку з безпідставним закриттям комунальних закладів охорони здоров'я, пов'язаного з цим вивільнення значної кількості їх працівників, погіршення доступності громадян до отримання медичних послуг порушувались також у колективних зверненнях мешканців Зарічненського району Рівненської області, м. Узина Київської області, с. Мозоліївки Глобинського району Полтавської області.

Провадженнями встановлено, що, незважаючи на те, що Київська, Полтавська та Рівненська області не є пілотними регіонами щодо реформування медичної галузі, згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я України від 30 серпня 2010 р. № 735 «Про затвердження примірних етапів реформування первинного та вторинного рівнів надання медичної допомоги» та на їх виконання відповідних документів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, в них фактично з 2011 р. здійснюються заходи з оптимізації мережі медичних закладів.

Так, у Глобинському районі Полтавської області упродовж 2011–2012 рр. мережа лікувальних закладів району зазнала певних змін. Наразі в районі замість низки районних лікарень функціонують: Глобинська центральна районна лікарня, комунальний заклад «Центр первинної медичної допомоги у Глобинському районі», у підпорядкуванні якого функціонують 14 амбулаторій загальної практики сімейної медицини і 47 фельдшерсько-акушерських пунктів, та Глобинська підстанція Кременчуцької станції екстреної медичної

допомоги Полтавського центру екстреної медичної допомоги з двома пунктами базування.

Мешканці відповідних районів за відсутності належної інформаційно-роз'яснювальної кампанії розцінили такі зміни як скорочення медичних закладів і позбавлення їх можливості користуватися послугами лікарів вузьких спеціальностей. Це стосується, зокрема, Градизької та Великокринківської районних лікарень, які були перепрофільовані в амбулаторії загальної практики сімейної медицини.

У зверненнях також порушується проблема транспортної доступності для сільських мешканців щодо якісного медичного обслуговування в Глобинській центральній районній лікарні. Слабкою є матеріально-технічна база комунального закладу «Центр первинної медичної допомоги у Глобинському районі», що базується в смт Градизьку.

І хоча заходи щодо покращення матеріально-технічного забезпечення закладів охорони здоров'я, зокрема автомобілями, вживаються (а згідно з наявною інформацією майже всіх сімейних лікарів району забезпечено транспортними засобами, активну участь у чому беруть представники малого та середнього бізнесу району), вони є недостатніми.

Проблемними залишаються також питання кадрового забезпечення медичних закладів району. Забезпеченість лікарями становить 74 %. Не вистачає лікарів сімейної медицини, хірургів, гінекологів, анестезіологів, патологоанатомів.

З метою захисту прав заявників Уповноваженим з прав людини неодноразово направлялися звернення до місцевих державних адміністрацій, органів охорони здоров'я, стан вирішення проблемних питань ставився на контроль. ***Уповноважений з прав людини звертала увагу, що організаційно-структурна перебудова наявної мережі медичних закладів має здійснюватись з урахуванням реальних потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці у конкретних видах медичної допомоги та медичних послуг, зумовлених статеву та віковою структурою населення, характером його захворюваності, смертності, станом дорожньо-транспортної інфраструктури та інших факторів.***

Загалом результати парламентського контролю Уповноваженого з прав людини за ходом впровадження в Україні реформи охорони здоров'я свідчать про недостатність, фрагментарність, невиваженість заходів, які вживаються Міністерством охорони здоров'я та місцевими органами державної влади в рамках такого реформування. Це ставить під загрозу його ефективність і, як наслідок, незабезпечення належних умов реалізації конституційного права громадян на охорону здоров'я та медичну допомогу, рівний та справедливий доступ кожної людини до медичних послуг.

Викликані інституційною перебудовою закладів охорони здоров'я проблеми ще більше загострились у зв'язку зі змінами в системі надання екстреної медичної допомоги, які відбуваються паралельно.

Реформою екстреної медичної допомоги, яка фактично вступила в дію з початку 2013 р., як це визначено ухваленим у липні 2012 р. Законом України «Про екстрену медичну допомогу», передбачено передачу функцій надання швидкої допомоги органам влади обласного рівня.

І хоча не можна не відзначити позитивні зрушення у напрямі поліпшення матеріального забезпечення «швидких»: комплектування ліками сумки-аптечки лікаря, придбання та поступову заміну сучасними автомобілями «швидкої допомоги» (у 2012–2013 рр. закуплено 1432 автомобілі), удосконалення маршрутизації викликів на номер 103 тощо, звернення, які надходять до Уповноваженого, свідчать про існування порушень права людини на своєчасне отримання медичної допомоги.

Так, моніторинг Уповноваженого з прав людини за повідомленнями громадян свідчить, що нормативи прибуття бригад до місця призначення є невиконуваними, зокрема, через незадовільний стан шляхів сполучення, відсутність належного освітлення та позначень номерів будинків, затори на дорогах, низьку культуру дорожнього руху. Непоодинокими є випадки, коли карети екстреної допомоги не мають усього необхідного обладнання, не вистачає медикаментів, палива. Бригади укомплектовані здебільшого на 50–60 %.

У рамках реформи скасовано спеціалізовані бригади. Відчувається нестача кадрів – лікарів та молодшого медичного персоналу «швидких», унаслідок чого екіпажі укомплектовані не лікарями, а фельдшерами, які мають бути «майстрами на всі руки». Водночас практика доводить, що у багатьох випадках необхідна допомога саме фахівців – кардіологів, педіатрів, психіатрів та ін.

За таких умов функції екстреної допомоги зводяться лише до доставки хворого до лікарні.

Крім того, за результатами дослідження, проведеного Київською міською профспілкою працівників охорони здоров'я спільно з Національним медичним університетом ім. Богомольця, щодо професійного навантаження та професійних захворювань лікарів з'ясовано, що 80 % лікарів станцій швидкої допомоги та лікарні швидкої допомоги перебувають у стані нервово-психологічного зриву. Викликає стурбованість те, що на тлі кадрового голоду щороку Україну залишають 7 тис. молодих лікарів і вдвічі більше медичних сестер. Вони доволі легко знаходять роботу за кордоном через бюро медичної міграції (лише у Києві вісім таких бюро), бо на сьогодні, за статистикою ВООЗ, у світі не вистачає 2,5 млн лікарів і стільки ж медсестер.

В умовах здійснення медичної реформи проблемним стало питання забезпечення права осіб з інвалідністю та тяжкохворих, зокрема й тих, хто отримує

лікування в умовах створеного стаціонару вдома, *на своєчасне та ефективне знеболення*.

У зв'язку з реорганізацією служби швидкої медичної допомоги не всі новостворені структури, а також місцеві заклади охорони здоров'я змогли вчасно отримати відповідні ліцензії, внаслідок чого особи, які потребують щоденного знеболення, опинились у ситуації неможливості його отримання.

Лише у травні 2013 р. була затверджена постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку придбання, перевезення, зберігання, відпуску, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я» № 333, яка визначила механізм провадження закладами охорони здоров'я відповідної діяльності. Проте її реалізація та відповідно й забезпечення права на знеболення залежить від швидкості та ефективності прийняття місцевими органами влади відповідних управлінських рішень.

Так, у 2013 р. Уповноваженим здійснювалось провадження у справі щодо захисту права на ефективне знеболення онкологічно хворої людини з інвалідністю першої групи Людмили Р. За результатами провадження встановлено, що керівництвом Бучанської міської поліклініки Київської області, де обслуговувалася пацієнтка, після набрання чинності Законом України «Про екстрену медичну допомогу» не було вжито належних заходів для отримання ліцензії на діяльність, пов'язану з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів. Як наслідок, при зверненні до оперативно-диспетчерської служби центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф заявниці відмовляли у введенні ін'єкційної форми морфіну. Лікарями, на жаль, не використовувалась можливість виписування пацієнці рецепта для отримання ін'єкційного морфіну в аптечній мережі. Натомість іншими знеболювальними засобами не досягалось адекватного знеболення. У середині року заявниця померла.

Виїзний моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив неналежний стан забезпечення медичних закладів Київської області, зокрема й новостворених структур екстреної медичної допомоги, ліцензіями на право провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів. Зокрема, вищезгадана Бучанська міська поліклініка станом на 19 грудня 2013 р. не мала зазначеної ліцензії у зв'язку з відсутністю вільних приміщень для створення належних умов для зберігання наркотичних засобів.

Не було вжито належних заходів для отримання ліцензії на діяльність, пов'язану з обігом наркотичних засобів в умовах реформування швидкої медичної допомоги та набрання чинності Законом України «Про екстрену медичну допомогу», й керівництвом комунального закладу «Київський обласний центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф» Київської обласної ради.

Під час візиту до підстанції в м. Буча філії «Вишгородська станція екстреної медичної допомоги» встановлено, що відсутність протягом року в зазначеній філії ліцензії на обіг наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів узагалі унеможливує надання екстреної медичної допомоги жителям території обслуговування, вимоги до якої встановлені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17 січня 2005 р. № 24 «Про затвердження протоколів надання медичної допомоги за спеціальністю «Медицина невідкладних станів».

У рамках цього провадження Уповноважений з прав людини зверталась до керівництва Київської обласної державної адміністрації щодо вжиття невідкладних заходів місцевими органами охорони здоров'я, медичними закладами для запобігання випадкам порушення права людини на своєчасне та ефективне знеболення. Уповноважений наголошувала, що зволікання з вирішенням питання оформлення ліцензій на право провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів ставить під загрозу життя людей, жителів території обслуговування. Окрім тих, хто потребує щоденного знеболення, застосування наркотичних засобів можуть потребувати особи в невідкладних станах, які загрожують життю людини. Ненадання кваліфікованої екстреної медичної допомоги порушує невід'ємне право людини на життя.

Також Уповноваженим здійснювалось провадження за *колективним зверненням працівників Ялтинської станції екстреної медичної допомоги*, в якому повідомлялось, зокрема, що головний лікар станції був визнаний винним у вчиненні злочину та одним з покарань, яке було йому призначене, є заборона обіймати посади, пов'язані з обігом наркотичних засобів. Проте, як стверджувалось, він продовжував виконувати свої обов'язки, що автоматично означало неможливість застосування при наданні медичної допомоги працівниками станції наркотичних засобів, а отже, ненадання населенню належної медичної допомоги.

Під час провадження з'ясовано, що призначене покарання було виконане шляхом внесення змін до посадової інструкції головного лікаря станції, якими його позбавлено права здійснювати керівництво та контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів. Такі функції покладено на заступника головного лікаря. Такий спосіб виконання вироку було підтримано Ялтинським міським судом Автономної Республіки Крим. Наразі станція працює в нормальному режимі, використання знеболювальних лікарських засобів відбувається в установленому законодавством порядку.

З огляду на гостроту та системність проблеми захисту прав тяжкохворих на забезпечення адекватними знеболювальними препаратами, надання хоспісної та паліативної допомоги, зазначене перебувало на контролі Уповноваженого з прав людини впродовж усього року та залишається предметом пильної уваги.

У 2013 р. до моніторингу у цій сфері залучались представники громадських

організацій, актуальні питання неодноразово включались до порядку денного при обговоренні членами Консультативної ради при Уповноваженому з прав людини та Експертної групи з питань медичної реформи.

Крім того, з метою забезпечення права осіб з інвалідністю та тяжкохворих на ефективне та доступне знеболення Уповноваженим з прав людини внесено подання Міністру охорони здоров'я України Р. В. Богатирьовій щодо вжиття невідкладних заходів для запобігання й недопущення випадків порушення права людини на своєчасне та ефективне знеболення як невід'ємне право людини на здоров'я та життя.

Важливе місце у парламентському контролі посідають права людини на захист від інфекційних хвороб.

Незважаючи на стрімке зростання рівня захворюваності на неінфекційні захворювання, інфекційні хвороби залишаються актуальною проблемою у всіх без винятку країнах світу в XXI ст. Інфекційні хвороби, у тому числі й нові, становлять загрозу розвитку людства, оскільки є причиною третини загальної щорічної кількості смертей у світі.

За даними Державної санітарно-епідеміологічної служби України, протягом 2013 р. рівень захворюваності на інфекційні захворювання в Україні був більшим порівняно із відповідними місяцями 2012 р. Серед найпоширеніших інфекційних захворювань: ентеровірусні інфекції, харчові токсикоінфекції, грип, педикульоз і короста, гепатити, туберкульоз.

Особливу стурбованість Уповноваженого з прав людини викликають повідомлення про відсутність можливості лікування таких соціально небезпечних хвороб, як туберкульоз, ВІЛ/СНІД, вірусні гепатити.

Питанням боротьби з ВІЛ/СНІДом і туберкульозом Уповноваженим з прав людини приділяється особлива увага. Представники Секретаріату Уповноваженого з прав людини систематично беруть участь у різноманітних заходах, присвячених цій темі. Крім того, представник Уповноваженого входить до складу Національної ради з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу – консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України, який спрямовує та координує зусилля різних державних органів та установ, а також громадських організацій у сфері боротьби з ВІЛ/СНІДом.

Незважаючи на багаторічне впровадження профілактичних, діагностичних, клінічних, інших заходів протидії епідемії ВІЛ-інфекції, проблема ВІЛ/СНІДу залишається однією з найважливіших у світовій системі охорони здоров'я, яка на сучасному етапі набула ознак епідемії.

За інформацією Державної санітарно-епідеміологічної служби України, за період 1987–2013 (6 міс.) рр. серед громадян України зареєстровано 234 257 ВІЛ-позитивних осіб, 62 288 хворих на СНІД та 30 575 померлих від захворювань, зумовлених СНІДом. Кількість осіб, які перебувають під медичним наглядом у

зкладах охорони здоров'я служби профілактики та боротьби зі СНІДом, щороку збільшується.

Так, у першій половині 2013 р. в Україні зареєстровано 10 727 випадків ВІЛ-інфекції, що на 7 % більше, ніж за аналогічний період 2012 р., рівень захворюваності на ВІЛ-інфекцію збільшився з 21,9 до 23,5 випадків на 100 тис. населення. Загальний рівень смертності ВІЛ-інфікованих осіб в Україні у 2011 р. складав 14,6 на 100 тис. населення, у 2012 р. – 14,8 відповідно. У першому півріччі 2013 р. померло від СНІДу 1802 хворих, що на 12 % менше, ніж у першому півріччі 2012 р. (2039 осіб).

Основним фактором, який впливає як на рівень показників захворюваності СНІДом та смертності від СНІДу, так і на поширеність ВІЛ серед населення, є доступ відповідної категорії осіб до антиретровірусної терапії. Станом на 1 липня 2013 р. таке лікування отримувало 46 666 осіб. З них за кошти державного бюджету антиретровірусну терапію отримували 40 518 осіб, 6148 осіб – за рахунок Глобального фонду для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією і 6 осіб – за рахунок коштів AIDS Healthcare Foundation. Окрім того, 1764 особи отримували антиретровірусну терапію в закладах пенітенціарної служби України за рахунок коштів Глобального фонду.

Викликає стурбованість і перехід епідемічного процесу зараження ВІЛ/СНІДом із середовища уразливих до цих захворювань груп населення в благополучні прошарки населення. Ситуація загострюється ще й тим, що епідемія ВІЛ-інфекції розвивається на фоні поширення інших соціально-небезпечних хвороб, таких як наркоманія, туберкульоз, інфекції, що передаються статевим шляхом, гепатити В і С.

Уповноважений з прав людини вважає, що з метою боротьби з поширенням ВІЛ/СНІДу в Україні необхідно пропагувати здоровий спосіб життя, зокрема серед молоді, підвищувати рівень обізнаності населення зі шляхами передачі захворювання, методів його виявлення та лікування, забезпечувати запобігання поширенню ВІЛ серед представників груп підвищеного ризику, довести рівень охоплення осіб, які потребують антиретровірусної терапії до 100 %, забезпечувати на належному рівні фінансування видатків державного бюджету для цілей закупівлі відповідних препаратів і тест-систем, посилювати співпрацю як між зацікавленими органами держави, так і з міжнародними інституціями з питань боротьби з ВІЛ/СНІДом.

У контексті боротьби з ВІЛ/СНІДом слід окремо згадати про провадження, яке триває вже більше шести місяців, у справі про захист прав пацієнтів клініки державної установи «Інститут епідеміології та інфекційних хвороб ім. Л. В. Громашевського Національної академії медичних наук України», на життя, охорону здоров'я, медичну допомогу та доступне і ефективне медичне обслуговування.

Родичі пацієнтів зазначеного медичного закладу та самі хворі, які страждають на вірусні гепатити, інфекційні ураження нервової системи і ВІЛ/СНІД та стаціонарно лікувались у цій клініці, повідомили Уповноваженому з прав людини, що наприкінці серпня 2013 р. розпочалося виписування пацієнтів з клініки та вивезення обладнання, що викликало стурбованість та звернення до органів державної влади. Їх запевнили, що будівля по вул. Лаврській, 11 у м. Києві є непридатною для перебування пацієнтів, медичного персоналу та надання медичної допомоги.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив, що приміщення, в які планувалося перевести хворих на стаціонарне лікування, не були готові до прийому пацієнтів, незважаючи на встановлену дату введення в експлуатацію об'єктів. Однією з причин неналежного стану виконання будівельних робіт було недостатнє фінансування.

Зважаючи на гостроту порушеного питання, Уповноважений з прав людини звернулась до Прем'єр-міністра України М. Я. Азарова з проханням вжити невідкладних заходів щодо організаційного і фінансового забезпечення завершення будівельних та ремонтних робіт. Питання початку роботи бази клініки за адресою: вул. М. Амосова, 5 у м. Києві для лікування хворих на СНІД та вірусні гепатити перебуває під особистим контролем Уповноваженого з прав людини. Станом на 3 грудня 2013 р. Державною архітектурно-будівельною інспекцією України видано відповідний сертифікат, що засвідчує відповідність закінченого будівництвом об'єкта проектній документації та підтверджує його готовність до експлуатації. З 4 грудня 2013 р. розпочато прийом хворих та їх лікування у відділеннях вірусних гепатитів та СНІДу зазначеної клініки. Керівництво Національної академії медичних наук України запевнило Уповноваженого з прав людини про те, що з метою забезпечення прав пацієнтів клініки вживаються усі необхідні заходи.

Одне із захворювань, лікування якого потребує уваги держави, є *вірусний гепатит С*, який разом з гепатитом В визнано одним із найбільш небезпечних хронічних вірусних гепатитів, що, на жаль, набуває значного поширення в Україні.

За інформацією Міністерства охорони здоров'я України на основі даних Центру медичної статистики, поширеність хронічного вірусного гепатиту серед населення України складає 356 907 осіб (782,7 на 100 тис. населення), захворюваність – 28 949 осіб (63,5 на 100 тис. населення).

З питання неналежного забезпечення хворих на вірусні гепатити лікарськими засобами Уповноваженим здійснюється провадження, підставою для якого стало колективне звернення жителів м. Севастополя. Заявники повідомили, що з початку 2013 р. особи, які хворіють на вірусний гепатит С, не забезпечуються лікарськими засобами.

У цьому контексті слід зауважити, що 29 квітня 2013 р. постановою Кабінету Міністрів України № 637 було затверджено Державну цільову соціальну про-

граму профілактики, діагностики та лікування вірусних гепатитів на період до 2016 р., яка вступила в дію лише через п'ять місяців.

Обсяг коштів, визначений Програмою для закупівлі лікарських засобів для лікування хворих на вірусні гепатити на 2013 р., передбачено у сумі 33 261,1 тис. грн, з яких 22 174,1 тис. грн – для лікування хворих на гепатит С. Тільки після набрання чинності постановою з 17 вересня 2013 р. розпочалась розробка регіональних планів її реалізації, одним з елементів чого є подання заявок на централізоване постачання препаратів для лікування вірусного гепатиту С.

У ході провадження встановлено, що у 2013 р. вдалося фактично профінансувати закупівлі лікарських засобів для лікування хворих на гепатит на суму 34 753,2 тис. грн, з яких 12 579,1 тис. грн – кошти, зекономлені за рахунок залишків неосвоєних коштів за іншими бюджетними програмами, розпорядником яких є Міністерство охорони здоров'я.

Закуплені лікарські засоби були поставлені у регіони лише у грудні 2013 р. та частково – у січні 2014 р. ***Уповноважений з прав людини переконана, що стан організації лікування гепатиту С потребує особливої уваги держави, оскільки разом з гепатитом В є одним із найбільш небезпечних хронічних захворювань, що, на жаль, є досить поширеним в Україні, та відповідно більш оперативного виконання визначених завдань.***

Забезпечення конституційного права людини на санітарно-епідемічне благополуччя, захист від інфекційних захворювань ***шляхом вакцинації є однією із системних проблем забезпечення права людини на охорону здоров'я, що перебуває на контролі Уповноваженого з прав людини.***

Незважаючи на заходи, що вживаються з метою профілактики захворюваності на інфекційні хвороби, вони все ще залишаються небезпечними для людства та займають провідне місце в структурі захворюваності населення. Ці хвороби призводять до зниження якості життя, тимчасової втрати працездатності, інвалідності та смертності населення в усіх країнах світу, в тому числі в Україні.

Найбільш дієвим заходом боротьби з низкою інфекційних хвороб (туберкульоз, кір, краснуха, гепатит В, кашлюк, правець, епідемічний паротит тощо) у світі визнано імунопрофілактику. Вона є ключовим інструментом протидії виникненню спалахів та епідемій інфекційних хвороб та сприяє зниженню дитячої захворюваності та смертності.

Водночас протягом останніх років в Україні накопичилось багато проблем, пов'язаних з організацією імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб, здійсненням медичного контролю за проведенням щеплень, дотриманням правил імунізації та моніторингом поствакцинальних реакцій та ускладнень, що негативно впливають на стан імунопрофілактики населення.

Незважаючи на те, що витрати держави на закупівлю вакцин за останні 10 років зросли майже в чотири рази, обсяги охоплення населення профілактичними

ми щепленнями зменшились. Так, за 10 місяців 2013 р. при рекомендованих ВООЗ обсягах охоплення дітей профілактичними щепленнями не менше 95 %, обсяг вакцинації проти поліомієліту становив 52,14 %; гемофільної інфекції – 49,5 %; кашлюку, дифтерії, правця – 49,6 %; кору, паротиту, краснухи – 29,5 %; гепатиту В – 28,1 % та проти туберкульозу – 50,55 %.

Зазначені чинники призводять до спалахів інфекційних хвороб, керованих засобами імунпрофілактики. Так, у жовтні-листопаді 2013 р. в окремих районах Рівненської області стався спалах захворюваності на кір. Загалом до закладів охорони здоров'я Рівненської області звернулись близько 800 осіб, які захворіли на кір. Міністерство охорони здоров'я України вимушене було «гасити пожежу», екстрено перерозподіляючи до постраждалих районів Рівненської області протикореву вакцину з інших районів. Загалом, за даними Міністерства охорони здоров'я України, протягом 2011–2013 рр. рівень захворюваності на кір в Україні збільшився у 80 разів, порівняно із попередніми роками.

Зростання захворюваності на інфекційні хвороби, керовані засобами імунпрофілактики, низькі показники імунізації та спалахи таких хвороб зумовлені не лише зменшенням довіри населення до вакцинації, що відбулося в останні роки, а й недосконалістю законодавства у цій сфері.

Проблемні питання імунпрофілактики населення за ініціативою Уповноваженого з прав людини обговорювались на засіданні *круглого столу «Вакцинація в Україні: право чи обов'язок»*, проведеного 7 лютого 2013 р. Його учасники, у тому числі представники Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, міністерств охорони здоров'я та освіти і науки, Державної служби України з лікарських засобів, Представництва дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), громадських організацій та медичної спільноти визначили коло актуальних питань, які потребують спільних зусиль для їх вирішення.

Так, зверталась увага на те, що, незважаючи на зміни, які відбулися у світі за останні десять років у підходах до організації проведення профілактичних щеплень, визначення критеріїв їх обов'язковості, розширення переліку інфекційних хвороб, проти яких вони мають проводитись, чинна законодавча база не зазнала змін.

Потребує особливої уваги проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань безпеки вакцинації, посилення державного контролю за якістю вакцин та дотриманням процедур щеплень, здійснення контролю громадськості за дотриманням прав людини при здійсненні щеплень.

Напрацювання круглого столу були сформульовані у рекомендаціях, скерованих Міністерству охорони здоров'я України, в яких, крім того, вказувалось, що потребує врегулювання питання щодо недопущення звуження прав і обмеження законних інтересів дитини на охорону здоров'я та на освіту в частині скасування заборони відвідування дитячих закладів дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень.

На виконання зазначених рекомендацій, за наданою Міністерством охорони здоров'я України інформацією, з'ясовано, що відповідними наказами створено науково-консультативну групу з питань перегляду календаря профілактичних щеплень, затверджено методичні рекомендації щодо визначення потреби у медичних імунобіологічних препаратах, розроблено заходи щодо удосконалення діяльності Національної технічної групи експертів з питань імунопрофілактики, запроваджено проведення епідеміологічного дослідження вивчення стану імунітету проти кашлюку у дітей, щеплених вакциною для профілактики дифтерії, правця та кашлюку та встановлення епідеміологічної ефективності вакцинації.

З нагоди проведення у квітні 2013 р. Всесвітнього тижня імунізації Уповноважений з прав людини висловила сподівання, що заходи, які здійснюються в Україні, сприятимуть зниженню захворюваності та підтриманню епідеміологічного благополуччя в країні, забезпеченню достатнього обсягу охоплення профілактичними щепленнями, рекомендованого ВООЗ, на рівні не менше 95 %.

Також за ініціативою Уповноваженого з прав людини Уряд включив до складу міжвідомчої робочої групи з визначення шляхів модернізації вітчизняної системи імунопрофілактики населення та забезпечення пропаганди проведення профілактичних щеплень, утвореної відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 червня 2013 р. № 435, представників Секретаріату Уповноваженого з прав людини.

Основними завданнями робочої групи є:

- 1) підготовка пропозицій щодо визначення шляхів модернізації вітчизняної системи імунопрофілактики населення та забезпечення пропаганди проведення профілактичних щеплень;
- 2) підготовка рекомендацій стосовно вирішення проблемних питань модернізації вітчизняної системи імунопрофілактики населення та забезпечення пропаганди проведення профілактичних щеплень;
- 3) сприяння розвитку міжнародного співробітництва з метою модернізації системи імунопрофілактики населення та забезпечення пропаганди проведення профілактичних щеплень та обміну досвідом щодо реалізації відповідних проектів;
- 4) удосконалення нормативно-правових актів з питань модернізації вітчизняної системи імунопрофілактики населення та забезпечення пропаганди проведення профілактичних щеплень.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини стану дотримання конституційного права людини на санітарно-епідемічне благополуччя, захист від інфекційних захворювань шляхом вакцинації, забезпечення населення якісними вакцинами триває.

Захист прав людей з інвалідністю на охорону здоров'я та медичну допомогу є одним із важливих напрямів діяльності Уповноваженого з прав людини. Це зумовлено доволі високою кількістю звернень, у яких містяться прохання допомогти вирішити питання організації лікування, скарги на відсутність належного забезпечення медикаментами, технічними та іншими засобами, затримку грошових виплат.

Особливо слід зазначити про звернення, які розкривають системні проблеми дотримання прав осіб з інвалідністю, хворих на певні захворювання: хронічну ниркову недостатність, гемофілію, мієлоїдний лейкоз, мукополісахаридоз, стомованих хворих.

Так, моніторинг Уповноваженого з прав людини у сфері **забезпечення прав людей, хворих на хронічну ниркову недостатність**, свідчить, що кількість хворих, які потребують амбулаторного перитонеального діалізу та гемодіалізу, становить майже 6 тис. осіб та щороку збільшується в середньому на 7–8%. До 30% хворих працездатного віку потрапляють до нефрологічних закладів з термінальним ступенем хронічної ниркової недостатності, і зберегти їх життя можна лише за допомогою процедур амбулаторного перитонеального діалізу та гемодіалізу, які потрібно проводити тричі на тиждень по 5–6 годин.

У 2013 р. Уповноваженим здійснювалось провадження за колективним зверненням хворих на хронічну ниркову недостатність V ступеня, які проходили лікування у Державній установі «Інститут нефрології Національної академії медичних наук України» і які скаржились на неможливість проведення безкоштовних процедур гемодіалізу через недостатнє фінансування зазначеного медичного закладу. Завдяки заходам, вжитим за запитом Уповноваженого з прав людини, стан фінансового забезпечення Інституту нефрології НАМН України покращився.

Суспільного резонансу набула також ситуація стосовно проведення гемодіалізу хворим Черкаської області. За захистом прав жителів області, хворих на хронічну ниркову недостатність, звернувшись до Уповноваженого з прав людини *депутат Черкаської обласної ради Наталія С.*, яка повідомила, що у **2009 р., коли гостро постало питання проведення процедур гемодіалізу 181 пацієнтів**, ТОВ «Фрезеніус Медікал Кер Україна» запропонувало довготривалий інвестиційний проект з метою забезпечення черкащан ефективним медичним обслуговуванням. За кошти інвестора в м. Черкасах був створений діалізний медичний центр, закуплено необхідне обладнання, підготовлено спеціалістів. Обласна влада брала на себе зобов'язання, зокрема, проводити оплату лікування у Центрі 62 хворих на хронічну ниркову недостатність. **Проте у 2011 р. Центру не були оплачені проведені процедури гемодіалізу. Тільки завдяки численним акціям протесту хворих та інших небайдужих до цієї проблеми громадян у 2012 р. вдалося вирішити питання оплати послуг Центру за надане медичне обслуговування.**

Провадженням встановлено, що з початку 2013 р. у Центрі лікування хворих здійснюється за рахунок Фрезеніуса. Керівництвом Черкаської обласної державної адміністрації прийнято рішення, що оплата послуг з надання медичної допомоги методом амбулаторного гемодіалізу Фрезеніусу має здійснюватися на підставі договорів між органами влади за місцем проживання особи, яка потребує гемодіалізу, та Фрезеніусом. Процедура укладання відповідних угод затягнулася. Так, станом на листопад 2013 р. із 18 районів області, мешканці яких отримують медичну допомогу в Центрі, лише 6 підписали угоди.

За запитом Уповноваженого з прав людини Міністерством охорони здоров'я України поінформовано, що фінансування закупівлі витратних матеріалів для постійного амбулаторного перитонеального діалізу та гемодіалізу для лікування хворих на гостру та хронічну ниркову недостатність здійснюється за бюджетною програмою КПКВК 2301400 «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» та у 2013 р. таке фінансування здійснено в повному обсязі.

Міністерство охорони здоров'я України поінформувало Уповноваженого з прав людини, що одним із шляхів розв'язання проблеми забезпечення гемодіалізом і лікуванням супутніх захворювань відповідної категорії осіб є прийняття Загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір», проект якої схвалений на засіданні Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2013 р.

Уповноважений підтримує таку ініціативу та додатково зауважує, що з метою забезпечення належного лікування пацієнтів, хворих на хронічну ниркову недостатність, у такій загальнодержавній програмі має бути передбачено заходи із забезпечення хворих також і препаратами для лікування ускладнень основного і супутнього захворювань.

Гострим залишається питання дотриманням прав на доступ до послуг охорони здоров'я стомованих хворих.

За інформацією громадської організації «Спілка інвалідів стомованих хворих «Астом-Ілко», головною проблемою стомованих хворих в Україні є відсутність державної допомоги засобами догляду за стоною (калоприймачами), без яких повноцінне життя таких інвалідів у більшості випадків неможливе.

Провадженням Уповноваженого з прав людини встановлено, що Міністерство охорони здоров'я України не вживало належних заходів для виконання Порядку забезпечення інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1301. Лише через **три роки** після прийняття цього документа затверджено наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12 лютого 2013 р. № 109 «Про затвердження форм первинної облікової документації та звітності з питань забезпечення інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами та інструкцій щодо їх заповнення».

При цьому до теперішнього часу не розроблено механізму реалізації зазначеного Порядку, відсутній облік стомованих хворих, не визначено норми потреб необхідних засобів на одну особу в місяць, не визначені місця, куди можуть звернутися стомовані хворі для постановки їх на облік, немає кабінетів реабілітації, де стомованим хворим може бути надана необхідна медична консультація та допомога фахівця. Питання фінансового забезпечення також залишається невирішеним.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчує, що стомовані хворі на цей час тільки частково забезпечуються медичними засобами догляду та реабілітації (калоприймачами), що унеможлиблює їх адаптацію до нового способу життя. Так, на обліку в Хмельницькій області перебуває 171 особа, яка потребує забезпечення засобами по догляду за стоною, і лише 8 осіб (4,7 %) ними забезпечено. Аналогічна ситуація склалась і у Чернігівській області, де зі 153 хворих зі стоною лише 15 осіб (9,8 %) забезпечено відповідними засобами. Крім того, за інформацією керівництва управління охорони здоров'я Волинської обласної державної адміністрації, на цей час в області проживає 257 стомованих хворих, однак коштів на забезпечення їх засобами догляду за стоною (калоприймачами) в обласному бюджеті на 2013 р. взагалі передбачено не було.

З метою захисту права стомованих хворих на належне забезпечення медичними засобами догляду та реабілітації Уповноважений з прав людини внесла відповідне подання Прем'єр-міністрові України. На виконання наданого у зв'язку з цим поданням доручення Прем'єр-міністра України Міністерством охорони здоров'я надано інформацію про вжиті заходи, зокрема щодо введення статистичної звітності з нозологічних форм хвороб відповідно до Міжнародної класифікації хвороб 10 перегляду, зобов'язання місцевих органів охорони здоров'я України надавати інформацію про стан виконання постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1301 «Про затвердження Порядку забезпечення інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами». *Наразі питання забезпечення стомованих хворих доступним медичним обслуговуванням, зокрема засобами догляду за стоною – калоприймачами, знаходиться на постійному контролі Міністерства охорони здоров'я України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.*

Складною є також ситуація щодо забезпечення прав пацієнтів, хворих на хронічну мієлоїдну лейкемію, на спеціалізоване лікування.

За зверненням жителів Запорізької області з'ясовано, що у зв'язку з цим захворюванням вони потребують постійного та безперервного лікування препаратами інгібіторів тирозинкінази («Глівек» і «Тасигна»), які закупаються в централізованому порядку за кошти спеціальної бюджетної програми КПКВК 2301400 «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру».

Однак у 2012–2013 рр. вони не отримували призначений їм препарат «Глівек» у достатніх для лікування обсягах. Така ситуація із забезпеченням онкологічно

хворих пацієнтів життєво необхідним для них препаратом призводить до погіршення стану їхнього здоров'я та становить загрозу для життя. Придбання ж цього лікарського засобу заявниками за власні кошти є неможливим з огляду на його високу вартість.

Аналіз матеріалів, наданих Міністерством охорони здоров'я України за запитом Уповноваженого з прав людини, свідчить, що з метою закупівлі зазначених лікарських засобів у Державному бюджеті на 2013 р. було передбачено 64 млн грн, і хоча ці кошти були використані в повному обсязі, вони становлять лише **18 % потреби**. Водночас з'ясовано, що в попередні роки забезпечення препаратами інгібіторів тирозинкінази (до 60 %) значною мірою відбувалось за рахунок гуманітарної допомоги від фармацевтичної компанії «Новартис-Фарма». У 2013 р. така гуманітарна допомога в Україну не надходила, її було отримано лише на початку січня 2014 р. та розподілено в регіони.

Провадженням також встановлено, що Державним бюджетом на 2014 р. передбачається така ж сума коштів для цілей закупівлі інгібіторів тирозинкінази, як і у 2013 р., тобто потреби відповідної категорії хворих залишатимуться незадоволеними, що становить суттєву загрозу здоров'ю та навіть життю цих людей.

Уповноважений зазначає, що покладатись на надходження гуманітарної допомоги життєво необхідними лікарськими засобами від третіх осіб неприпустимо, адже надання гуманітарної допомоги є добровільним та може припинитись у будь-який час за рішенням особи, яка її надає, а в ситуації, що склалась, це означатиме майже повне припинення отримання тяжкохворими необхідного їм лікування. Питання дотримання прав осіб, хворих на мієлоїдний лейкоз, продовжує перебувати на контролі Уповноваженого з прав людини.

Актуальною залишається в Україні проблема забезпечення прав людей, хворих на рак, на охорону здоров'я, належну медичну допомогу, а також реабілітаційні послуги. Відомо, що однією із причин високої смертності населення нашої країни є онкологічні захворювання, що зумовлено, серед іншого, складною соціальною та екологічною ситуацією, пов'язаною з аварією на Чорнобильській атомній електростанції.

За даними Національного канцер-реєстру України, на онкологічному обліку перебуває більше одного мільйона хворих. Упродовж останніх 10 років інтенсивність зростання захворюваності на рак молочної залози збільшилась удвічі і набуває випереджаючих темпів порівняно зі зростанням захворюваності на інші форми злоякісних новоутворень.

У структурі онкологічної захворюваності жінок найбільшу частку становить рак молочної залози. Так, відсоток випадків раку молочної залози серед усіх діагностованих випадків раку у жінок у 2012 р. становить 23,1. Викликає занепокоєння той факт, що наша країна посідає одне з перших місць у Європі за кількістю хворих на цю патологію.

Рак молочної залози посідає перше місце серед причин смертності від онкопатології жінок працездатного віку – генофонду нації. Кожна хвора на рак жінка втрачає 17–18 років життя, а загалом смертність від цього захворювання призводить до щорічних втрат 35 тис. людино-років у найбільш продуктивному віці.

Поряд з цим світовий досвід (США, Швеції та інших країн, де існують програми боротьби з раком молочної залози) засвідчує, що завдяки державному втручанню смертність від цієї хвороби зменшується на 30–60 %.

У нашій країні масштаби цієї проблеми катастрофічно зростають у зв'язку з відсутністю налагодженої системи масової діагностики і профілактики та системи мамологічної служби. Як наслідок, у більшості випадків рак діагностується на пізніх стадіях, що збільшує ризик смертності до 30 %.

На сьогодні правові засади профілактики, діагностики та лікування передраку та раку молочної залози частково врегульовані Законами України «Основи законодавства про охорону здоров'я», «Про лікарські засоби», «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» та деякими іншими нормативними актами. Діє також Загальнодержавна програма боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 р.

Однак ці законодавчі акти не передбачають вирішення питання системного надання допомоги жінці, у якої діагностовано рак молочної залози: від діагностики, лікування – до реабілітації, протезування.

На цьому неодноразово наголошували представники громадських організацій інвалідів України, зокрема і Всеукраїнська громадська організація жінок-інвалідів «Донна», яка об'єднує понад 150 тис. жінок.

Уповноваженого з прав людини непокоїть неналежний стан діагностики та лікування ракових захворювань, висока вартість лікування, що робить його недоступним для населення з незначними доходами. Профілактика захворюваності на рак, запровадження сучасних технологій лікування цієї хвороби, соціально-психологічна реабілітація жінок, якісне протезування після проведених операцій, санаторно-курортне оздоровлення, проблеми при встановленні та підтвердженні групи інвалідності – ось далеко не весь перелік проблемних питань, що потребують вирішення.

Зазначені питання неодноразово обговорювалися на засіданнях за участю Уповноваженого, представників органів державної влади, громадських організацій, медичних працівників. На думку Уповноваженого з прав людини, необхідною передумовою успішної боротьби з онкологічними захворюваннями є передусім об'єднання зусиль органів державної влади, громадських організацій, медичних працівників, учених, експертів з питань охорони здоров'я, що сприятиме підвищенню якості надання медичної допомоги, вдосконаленню сучасного стану медико-соціальної, психологічної та оздоровчої реабілітації жінок.

Уповноваженим з прав людини здійснювався також моніторинг забезпечення конституційного права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, що хворіють на рідкісні (орфанні) захворювання.

Кількість нозологічних форм рідкісних (орфанних) хвороб у світі сягає 8 тис., з них понад 5 тис. захворювань – спадкові. Рідкісні захворювання характеризуються широким спектром проявів та симптомів. Частка орфанних захворювань, спричинених генетичними факторами, становить до 80 %, інші 20 % – це хвороби, які мають бактеріальну, вірусну, алергічну природу чи спричинені несприятливими екологічними факторами. Понад 75 % орфанних захворювань вражають дітей, з яких до 30 % помирають у віці до 5 років. 50 % орфанних захворювань призводять до інвалідності.

Національні плани дій щодо запобігання, лікування громадян з рідкісними захворюваннями вже розробили Франція, Болгарія, Чехія, Німеччина, Греція, Португалія, Румунія, Словенія, Іспанія. Консультації щодо вироблення національних планів розпочали Велика Британія, Нідерланди, Люксембург, Бельгія, Італія, Ірландія. До кінця 2013 р. усі країни ЄС зобов'язані затвердити національні плани дій щодо орфанних захворювань.

В Україні проблема захисту громадян, які страждають на орфанні захворювання стоїть доволі гостро, досі немає навіть офіційного визначення поняття рідкісного (орфанного) захворювання. Як наслідок, відсутній перелік таких захворювань та єдиний державний реєстр осіб, які страждають на ці хвороби.

Насамперед законодавча неврегульованість зазначеного питання обмежує можливості повноцінно та ефективно планувати та впроваджувати заходи з діагностики та профілактики таких захворювань і забезпечувати осіб, які страждають на ці захворювання, адекватною медичною допомогою.

Передусім це стосується вирішення такого життєво важливого для зазначених осіб питання, як забезпечення відповідними лікарськими засобами та продуктами спеціального лікувального дієтичного харчування, без отримання яких вони приречені на важку інвалідність чи загибель. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2000 р. № 1389 «Про заходи щодо забезпечення дітей повноцінними продуктами харчування і виробами дитячого асортименту, стимулювання вітчизняного виробництва та реалізації зазначених товарів» Міністерство охорони здоров'я здійснює закупівлю лікувального харчування для дітей віком до трьох років включно на 70 % від потреби.

На жаль, в Україні ліками за державний кошт забезпечено вкрай мало хворих на орфанні захворювання: 16 дітей з хворобою Гоше, 91 – з вродженим імунodefіцитом, 195 хворих на фенілкетонурію, 370 – на гемофілію, 618 – з гіпофізарним нанізмом. Діти, не забезпечені препаратами лікувального харчування за рахунок Державного бюджету, забезпечуються цими продуктами за рахунок місцевих бюджетів.

Упродовж 2013 р. тривало провадження за зверненнями батьків дітей з інвалідністю, що хворіють на рідкісне захворювання – мукополісахаридоз II, IV типу. З'ясовано, що лікарські засоби, які застосовуються для підтримки життя таких хворих, на початок 2013 р. в Україні зареєстровані не були.

Провадженням встановлено, що Міністерством охорони здоров'я України не вживалось належних заходів для забезпечення необхідними лікарськими засобами дітей, хворих на мукополісахаридоз. Незважаючи на те, що Бюджетною програмою КПКВК 2301400 «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» на виконання заходів Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р. за напрямом «Централізована закупівля медикаментів для дітей, хворих на мукополісахаридоз» на 2013 р. передбачено 40 000,0 тис. грн, тільки в травні 2013 р. за запитом Уповноваженого з прав людини активізовано роботу з представниками провідних виробників ліків для лікування рідкісних захворювань щодо спрощеної процедури реєстрації в Україні необхідних препаратів.

Станом на листопад 2013 р. зареєстровано та внесено до Державного реєстру лікарських засобів і дозволено до медичного застосування лікарські засоби «Наглазим» та «Елапраза» (відповідні накази Міністерства охорони здоров'я України від 2 серпня 2013 р. № 684 та від 20 листопада 2013 р. № 991).

Не залишається поза увагою Уповноваженого з прав людини й проблема соціально-побутового та медичного забезпечення людей з інвалідністю.

Статті 36–37 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» передбачають, що матеріальне, соціально-побутове і медичне забезпечення інвалідів здійснюється у вигляді грошових виплат (пенсій, допомоги, одноразових виплат), забезпечення медикаментами, технічними й іншими засобами, включаючи друковані видання із спеціальним шрифтом, звукопідсилюючу апаратуру та аналізатори, а також шляхом надання послуг з медичної, соціальної, трудової і професійної реабілітації, побутового та торговельного обслуговування. Види необхідної матеріальної, соціально-побутової і медичної допомоги інвалідам визначаються органами медико-соціальної експертизи в індивідуальній програмі реабілітації. Допомога подається за рахунок коштів фонду соціального захисту інвалідів.

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» медична реабілітація інвалідів, дітей-інвалідів здійснюється в лікувально-профілактичних закладах, реабілітаційних установах відповідного типу. Медична реабілітація включає всі види відновного лікування у стаціонарних, амбулаторних і санаторно-курортних умовах, диспансерне спостереження, профілактичні заходи, а також реконструктивну хірургію, протезування та ортезування.

За даними галузевої статистичної звітності, у 2011 р. були складені індивідуальні програми реабілітації для осіб, уперше визнаними інвалідами, – 173 931,

з них 19 795 програм – для осіб з інвалідністю I групи, 66 092 – II групи, 88 144 – III групи. Для осіб, визнаних інвалідами повторно, складено 411 441 програму реабілітації. Виконано програми реабілітації щодо 358 783 осіб. Повністю виконані програми реабілітації щодо 155 266 осіб, визнаних інвалідами повторно. Медико-соціальними експертними комісіями визначено рекомендації з медичної реабілітації для 677 434 осіб, у тому числі щодо відновлювальної терапії – для 657 480 осіб, реконструктивної хірургії – 12 440 особам, ортезування – 7514 особам.

У країні функціонує, за даними Міністерства соціальної політики України, близько 590 реабілітаційних закладів різного підпорядкування. Щороку вони надають послуги близько 45 тис. осіб з інвалідністю.

Однак через відсутність достатнього фінансування, недосконалість законодавства і незалучення представників громадських організацій інвалідів до розробки відповідних змін, інформаційну та архітектурну недоступність для інвалідів різноманітних установ, зокрема закладів охорони здоров'я та аптек, питання дотримання прав осіб з інвалідністю є дуже болючими.

Упродовж двох років тривало провадження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за зверненням мешканки м. Кременчука Полтавської області Алевтини З. щодо забезпечення її виробами медичного призначення та ефективним знеболенням.

Заявниця повідомляла, що внаслідок отриманої травми на робочому місці на Кременчуцькому автомобільному заводі вона з 1995 р. прикута до ліжка. Їй було встановлено I групу інвалідності. Проте належної соціально-побутової і медичної допомоги вона не отримувала. За захистом своїх прав заявниця неодноразово зверталась до місцевих органів охорони здоров'я та соціального захисту, однак прохання людини залишалися без належного реагування.

За зверненням Уповноваженого права людини з інвалідністю були поновлені. На цей час її забезпечують медикаментозним лікуванням, ефективним знеболенням, постійним стороннім і спеціальним медичним доглядом, технічними засобами, постільною та натільною білизною, виробами медичного призначення відповідно до плану реабілітаційних заходів у повному обсязі.

Особливу стурбованість Уповноваженого з прав людини викликають повідомлення громадян про те, що, як і раніше, продовжує мати місце надзвичайно низький рівень державних витрат на придбання лікарських засобів. Фактично усі необхідні для лікування, у тому числі й у лікарнях, лікарські засоби громадяни змушені купувати за власні кошти, що особливо важким тягарем лягає на бюджети людей з інвалідністю, малозабезпечених сімей та пенсіонерів.

Дані ВООЗ свідчать, що, за підсумками 2010 р., частка видатків на медикаменти у структурі загальних бюджетних витрат на охорону здоров'я в Україні стано-

вила лише 11 %. У доларовому еквіваленті відповідні видатки з розрахунку на одного жителя України становили лише близько 12 доларів США, що, за оцінками ВООЗ, приблизно у 40 разів менше, ніж, наприклад, у Німеччині та майже у 12 разів менше, ніж у Естонії.

Крім того, в Україні продовжує мати місце високий рівень готівкових виплат громадян за послуги охорони здоров'я. За оцінками ВООЗ, у 2010 р. він становив понад 40 % загальних витрат на охорону здоров'я, що у 2,5 раза вище, ніж у середньому в країнах – членах ЄС (16,5 %), та в 1,3 раза вище, ніж у сусідній Російській Федерації (31,4 %).

Так, до Уповноваженого з прав людини звернувся *Григорій С. з м. Чернігова*, який повідомив, що, маючи статус людини з інвалідністю III групи, він потребує постійного амбулаторного лікування, для забезпечення якого на медикаменти він витрачає майже 1200 грн на місяць. Водночас місячний розмір державної соціальної допомоги, яку отримує замість пенсії, становить 894 грн.

Керуючись положеннями Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», Григорій С. звернувся до місцевих органів соціального захисту та охорони здоров'я з проханням щодо безоплатного забезпечення лікарськими засобами, проте у наданні такої пільги йому відмовлено на підставі того, що безоплатне забезпечення лікарськими засобами інвалідів, які отримують державну соціальну допомогу, призначену замість пенсії, постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. № 1303 «Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань» не передбачено.

Провадженням Уповноваженого з прав людини встановлено, що відповідно до частини третьої ст. 38 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» інваліди, які отримують пенсію, що не перевищує мінімального розміру пенсії, або державну соціальну допомогу, призначену замість пенсії, мають право на безплатне придбання лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування. Проте зазначена норма закону не реалізується у зв'язку з тим, що до Переліку груп населення, у разі амбулаторного лікування яких лікарські засоби за рецептами лікарів відпускаються безоплатно або на пільгових умовах, затвердженому зазначеною постановою Кабінету Міністрів України № 1303, не внесено інвалідів, які отримують державну соціальну допомогу, призначену замість пенсії.

З метою захисту права людей з інвалідністю, одержувачів державної соціальної допомоги, на безоплатне придбання лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування Уповноважений з прав людини звернулася з відповідними запитами до керівництва міністерств охорони здоров'я та соціального захисту. *Однак до цього часу питання залишається неврегульованим, а відтак провадження у цій справі триває.*

Узагальнені пропозиції:

- *забезпечити систематичне узагальнення набутого досвіду у процесі реалізації Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві». Не допускати необґрунтованого закриття медичних закладів, особливо в сільській місцевості;*
- *вжити заходів щодо підготовки та перепідготовки необхідної для забезпечення належного проведення реформи медичного обслуговування кількості лікарів загальної практики – сімейних лікарів, лікарів зі спеціальності «медичина невідкладних станів»;*
- *забезпечити перегляд та внесення змін до відповідних нормативно-правових актів, які визначають правила випускування рецептів та вимог-замовлень на лікарські засоби, порядок зберігання, обліку та знищення рецептурних бланків та вимог-замовлень і порядок відпуску лікарських засобів з аптек та їх структурних підрозділів для підвищення доступності знеболення для пацієнтів, які потребують паліативної допомоги;*
- *вжити відповідних заходів щодо збільшення видатків на закупівлю:*
 - *лікарських засобів та виробів медичного призначення, необхідних для забезпечення профілактики і лікування хвороб, які є визначальними у формуванні загальної структури захворюваності та смертності населення України;*
 - *медичного обладнання та устаткування, необхідних для належного забезпечення населення первинною медичною допомогою та підвищення рівня її якості і доступності;*
 - *медичного обладнання та устаткування, спеціальних транспортних засобів, необхідних для належного забезпечення населення екстреною медичною допомогою;*
- *прискорити затвердження Загальнодержавної програми «Здоров'я–2020: український вимір»;*
- *забезпечити перегляд і внесення змін до відповідних нормативно-правових актів, які унормують відносини, права та обов'язки органів, установ і закладів у системі боротьби з передраком та раком молочної залози, сприятимуть створенню умов для зменшення смертності жінок та збереження здорового генофонду нації.*

3.5. СТАН ДОТРИМАННЯ ЖИТЛОВИХ ТА ОКРЕМИХ МАЙНОВИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Моніторинг Уповноваженого з прав людини, провадження за зверненнями громадян засвідчили, що однією з найскладніших проблем у державі є житлова, яка фактично не розв'язується протягом багатьох років.

За даними державної статистики, станом на 1 січня 2013 р. житловий фонд України налічував 10 179,9 тис. будинків, з них 9,6 тис. – гуртожитки.

Порівняно з показниками 2012 р. обсяги виконаних у 2013 р. робіт у житловому будівництві в Україні зросли на 6,6 % та склали 10 206,4 млн грн (17,3 % загального обсягу будівельних робіт). Водночас значна частка цих обсягів робіт стосувалася будівництва елітного, дорогого житла, через що на ринку нерухомості існує проблема перевищення попиту над пропозицією на житло менш вартісне. Такий стан поглиблює проблеми нерівності громадян України, оскільки на фоні зростаючого елітного житла значна частина населення мешкає в умовах непридатного, непристосованого житла.

Протягом 2013 р. до Уповноваженого надійшло 626 повідомлень про порушення житлових прав, що становить 14,6 % повідомлень про порушення соціальних прав.

Результати щорічного моніторингу Уповноваженого у сфері дотримання житлових прав людини засвідчують, що наміри Уряду щодо розв'язання житлової проблеми лише за рахунок впровадження державних програм підтримки розвитку будівельної галузі, а також недостатнього фінансового забезпечення бюджетних програм, спрямованих на здешевлення іпотечного кредитування без підвищення платоспроможності населення, є невідповідними.

Попри певні заходи, вжиті Урядом у 2013 р. у рамках реалізації програми здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов, ухваленої постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 343, продовженої постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 967 дії до 2017 р. Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 рр. та інших бюджетних програм житлового будівництва, *істотного впливу на покращення стану забезпечення житлових прав громадян не відбулося.*

У рамках виконання Державної програми у 2013 р. з молодими сім'ями за рахунок державного бюджету укладено: 204 пільгових іпотечних кредити на загальну суму 70,6 млн грн, що становить лише 12,0 % запланованої програмою суми фінансування на 2013 р.; за рахунок місцевих бюджетів – 103 кредити на загальну суму 33,5 млн грн – 11,3 % планових видатків; за рахунок статутного капіталу Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву –

100 кредитів на загальну суму 35,6 млн грн. Усього укладено 407 іпотечних кредитів, що становить 13,4 % запланованого на 2013 р. показника задоволення потреби у житлі молодих сімей та одиноких молодих громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

З урахуванням чисельності потенційних учасників програми – 1 021 708 осіб, які перебували на квартирному обліку станом на 1 січня 2013 р., для забезпечення їхніх житлових прав за наявної фінансової підтримки держави знадобиться ще не одне сторіччя (474 роки).

За статистичними даними, на квартирному обліку станом на 1 січня 2013 р. перебувало 1021,7 тис. сімей та однаків. До осіб, які першочергово та позачергово потребують забезпечення соціальним житлом, належать, зокрема, повнолітні діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, – 31,5 тис. осіб; інваліди війни, учасники бойових дій та особи, прирівняні до них, – 30,8 тис. осіб; сім'ї, постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (I та II категорій), – 25,3 тис.; багатодітні сім'ї – 41,2 тис.; одинокі матері – 29,8 тис. осіб та ін.

Із загальної чисельності сімей і однаків, які потребували державної підтримки для забезпечення соціальним житлом, у 2012 р. покращили житлові умови та отримали житло лише 0,9 %. Зокрема, 477 осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; інваліди війни, учасники бойових дій та особи, прирівняні до них, – 482 особи; сім'ї постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи (I та II категорій) – 336; багатодітні сім'ї – 306; одинокі матері – 228 осіб.

У 2013 р. не здійснювалось належного фінансового забезпечення переважної більшості бюджетних програм для забезпечення житлом соціально вразливих верств громадян.

Зокрема, порівняно з показником виконання бюджетної програми «Забезпечення житлом інвалідів війни» за 2012 р. (225 квартир), кількість придбаних у 2013 р. квартир для інвалідів війни зменшилася на 56 %, придбано та оплачено лише 100 квартир на загальну суму 29,8 млн грн, або 39,6 % коштів, передбачених Державним бюджетом України на цю мету. Загалом, за період реалізації бюджетної програми (2010–2013 рр.) придбано 925 квартир для забезпечення житлом зазначеної категорії громадян на загальну суму 291,2 млн грн. Такий стан забезпечення житлових прав інвалідів війни викликає у людей не тільки невдоволення, а й справедливі тривоги щодо можливості реалізувати свої права за життя.

Поряд із недостатнім бюджетним фінансуванням не сприяє розв'язанню житлових проблем неналежне законодавче забезпечення. Продовжують діяти Житловий кодекс Української РСР та Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм жилих приміщень в Українській

РСР (далі – Правила обліку громадян), прийнятті за радянських часів, норми яких давно застаріли і не враховують нових ринкових відносин, сучасних житлових норм та стандартів, а також не в змозі належним чином забезпечити реалізацію громадянами України права на житло.

Згідно з зазначеними нормативно-правовими актами право громадянина України на житло вважається забезпеченим лише тоді, коли його житло відповідає установленим нормам і придатне для проживання. Відповідно до ст. 47 Житлового кодексу УРСР норма житлової площі встановлюється в розмірі 13,65 кв. м на одну особу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 219 «Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом» встановлені такі тимчасові мінімальні норми забезпечення соціальним житлом:

- у соціальних гуртожитках для проживання сімей та одиноких громадян у розмірі 6 кв. м житлової площі на одну особу;
- у квартирах, садибних (одноквартирних) будинках із житлового фонду соціального призначення у розмірі 22 кв. м загальної площі на сім'ю із двох осіб і додатково 9,3 кв. м загальної площі на кожного наступного члена сім'ї.

За статистичними даними, на цей час у середньому на одного жителя в Україні припадає 23,7 кв. м. У міських поселеннях цей показник становить 22,1 кв. м, у сільській місцевості – 27,2 кв. м. Найвищі показники житлової забезпеченості – у Київській (32,7 кв. м), Вінницькій (27 кв. м), Черкаській (26,7 кв. м) та Чернігівській (26,2 кв. м) областях, найнижчі – у Автономній Республіці Крим (20,3 кв. м), містах Севастополі (21,1 кв. м) та Києві (21,3 кв. м).

Для порівняння, забезпеченість житлом населення країн Європейського Союзу в середньому удвічі вища, ніж в Україні. Зокрема, у Франції показник забезпечення житловою площею одного жителя країни складає 37,5 кв. м, у Німеччині – 41,9 кв. м, у Голландії – 41,0 кв. м, у Швеції – 44,5 кв. м, у Данії – 52,4 кв. м, у Норвегії – 74,0 кв. м.

Поряд з цим п. 13 Правил обліку громадян передбачає, що на квартирний облік приймаються громадяни, які забезпечені житловою площею нижче рівня, що визначається виконавчими комітетами обласних, Київського і Севастопольського міських рад народних депутатів спільно з радами профспілок. Це означає, що на квартирний облік можуть бути прийняті і, відповідно, одержати житло тільки ті громадяни, які забезпечені житлом менше за встановлений мінімальний рівень, який у різних регіонах України неоднаковий. Так, у м. Києві цей рівень визначений у 7,5 кв. м на особу, у м. Тернополі, м. Сумах, м. Донецьку – 6 кв. м, у м. Харкові – 5,5 кв. м.

Отже, в одному місті України громадянин може одержати житло більшого розміру, а в іншому взагалі не матиме права на поліпшення житлових умов,

оскільки він користується житлом більшого розміру, ніж встановлена органом місцевої влади облікова норма.

Таким чином, положення п. 13 Правил обліку громадян **порушує конституційний принцип рівності прав усіх громадян, визначений ст. 21 Конституції України, яка є нормою прямої дії, що потребує нормативно-правового врегулювання шляхом законодавчо встановленого мінімального рівня забезпеченості громадян житлом, однакового для усіх регіонів України.**

Прийняті за останні п'ять років законодавчі та нормативно-правові акти також не сприяли покращенню ситуації з забезпеченням права громадян на отримання соціального житла.

Уповноважений звертає увагу, що з часів ухвалення у 2006 р. Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» 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.**

Намагання у 2013 р. Мінрегіоном узгодити розроблений проект Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку соціального житла на 2013–2019 роки» позитивних результатів не дало через відсутність можливостей місцевих бюджетів співфінасувати в необхідному обсязі заходи цієї програми.

Пунктом 5 частини першої ст. 5 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» передбачено, що житловий фонд соціального призначення формується також за рахунок передачі забудовниками місцевим радам частки жилої площі в новозбудованих будинках.

У результаті проваджень Уповноваженого з прав людини встановлено, що з прийняттям Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25 грудня 2008 р. № 800, постанови Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 р. № 415, зокрема, надано можливість відтермінування сплати замовниками будівництва житлових об'єктів пайових внесків на розвиток соціальної інфраструктури населених пунктів (ст. 3 Закону), а також *остаточно втратив чинність механізм передачі забудовниками місцевим радам частки житлової площі в новозбудованих будинках для житлового фонду соціального призначення (п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 772 «Про заходи щодо здефляції вартості будівництва житла»).*

З набранням 12 березня 2011 р. чинності Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» до 1 січня 2013 р. відтерміновано дію норми щодо обов'язку замовника будівництва до прийняття об'єкта будівництва в експлуатацію перераховувати визначену для нього величину коштів пайової участі

для створення і розвитку інфраструктури населеного пункту в повному обсязі (підпункт 3 п. 1 розділу V «Прикінцеві положення» Закону).

Проведений Уповноваженим з прав людини моніторинг відповідей органів місцевого самоврядування (зокрема, міст Києва та Одеси), отриманих на запити за результатами проваджень у справах щодо забезпечення права пільгових та соціально незахищених категорій громадян на отримання житла, засвідчив, що дія вищенаведених норм законодавства фактично унеможливила при введенні в експлуатацію житлових будинків надходження до органів місцевого самоврядування житлових площ для задоволення потреб громадян у соціальному житлі, значно скоротило надходження пайових внесків забудовників будівництва на створення соціальної інфраструктури міста, а ті кошти, які надходять, місцевими органами самоврядування у переважній більшості спрямовуються на фінансування реконструкції та капітального ремонту об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, розташованої на території громад. Водночас такий напрям розвитку соціальної інфраструктури, як будівництво соціального житла, залишається поза належною увагою органів місцевого самоврядування.

Поряд з тим **відсутність відповідальності, невизначення** законодавством будь-яких контрольних повноважень у сфері містобудування для органів місцевого самоврядування, а також органу державного архітектурно-будівельного контролю у частині можливості перевіряти виконання замовником будівництва його обов'язку укласти та виконати у повному обсязі договір про пайову участь протягом відведеного законодавством для цього часу **привели до поширення випадків ухилення замовників будівництва від виконання таких обов'язків.**

Аналіз цього питання свідчить про те, що «недобросовісний» замовник будівництва може, не звертаючись до органу місцевого самоврядування щодо укладання договору про пайову участь, здійснювати будівництво об'єктів, вводити їх в експлуатацію та оформляти право власності на них, оскільки законодавством не передбачено жодних адміністративних бар'єрів у разі його ухилення від виконання своїх обов'язків по укладанню договору про пайову участь.

Результати проваджень Уповноваженого з прав людини засвідчують, що особливої гостроти набуло нерозв'язання житлових проблем для соціально вразливих верств населення у сільській місцевості.

Наприклад, до Уповноваженого звернулась *громадянка Ч., яка мешкає у смт Свеса Ямпільського району Сумської області*. Заявниця повідомляє, що вона є інвалідом з дитинства II групи, разом з сином, який є інвалідом з дитинства III групи, проживає у гуртожитку та вже не один рік перебуває у квартирній черзі на отримання житла першою. Самостійно вирішити житлове питання заявниця не в змозі.

На запит Уповноваженого голова Свеської селищної ради поінформував про те, що немає можливості надати благоустроєну квартиру заявниці та іншим людям, які перебувають на квартирному обліку, оскільки з 1990 р. житлове будівництво в селищі не ведеться. Коштів, що надходять до бюджету селища, недостатньо для його придбання. Отже, навіть перебуваючи на квартобліку за № 1, отримання квартири від держави можна чекати довгі роки.

Уповноважений вважає, що держава, рятуючи будівельну галузь від наслідків фінансової кризи, зокрема, надаючи замовникам будівництва можливість бути звільненим від сплати пайової участі у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури міст, подбала виключно про інтереси забудовників, при цьому лишаючи поза своєю увагою права пільгових та соціально незахищених категорій громадян на отримання безкоштовного житла, гарантії захисту якого закріплені Конституцією України та Житловим кодексом Української РСР.

Мають місце факти недотримання органами місцевої влади нормативно-правових актів, що регулюють правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень.

Так, за захистом житлових прав до Уповноваженого з прав людини звернулася багатодітна родина із Києва. Перебуваючи на квартирному обліку з 1986 р., багатодітній родині було виділено чотирикімнатну квартиру. Проте Святошинська районна в місті Києві державна адміністрація безпідставно майже рік не видавала сім'ї ордер, мотивуючи це тим, що для його отримання необхідна особиста присутність одного з членів родини, оскільки він зазначений в ордері. При цьому райдержадміністрація не зважала на те, що заявниця надавала довіреність на вчинення від його імені будь-яких дій, оформлену належним чином. У зв'язку з такими діями посадових осіб райдержадміністрації родина не могла отримати ордер на вселення в квартиру, при цьому мала реальні загрози щодо залишення без даху над головою, маючи двох малолітніх дітей.

Нормативно-правовий акт, що регулює правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень, не передбачає зобов'язань стосовно особистої присутності членів родини громадянина, на ім'я якого видано ордер, а встановлює необхідність лише пред'явлення їхніх паспортів (або документів, що їх замінюють). **Завдяки втручання Уповноваженого з прав людини 19 березня 2013 р. Святошинською районною в місті Києві державною адміністрацією багатодітній родині було вручено ордер на квартиру.**

Наведені факти також засвідчують, що після винесення на початку 2012 р. Комітетом із соціальних прав 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, належного рівня, запобігання бездомності та її скорочення з метою поступової ліквідації, позитивних зрушень щодо покращення ситуації у державі не відбулося.

Слід зазначити, що Комітет, визнавши інформацію, яка міститься в доповіді, представленій Україною, у частині дотримання державою-учасницею ст. 31 Хартії неповною, звернув увагу, **що у визначенні критеріїв бездомності слід врахувати** поняття доступного (адекватного) житла, яке означає, що таке житло повинно бути безпечним з погляду конструктивної цілісності, санітарно-гігієнічних норм безпеки, не перенаселене, мати усі основні зручності із водо-, електро- та теплопостачання, вивезення сміття, а також гарантувало право володіння житлом, що підтримується законом. Також Комітет, наголосивши, що відповідальність за забезпеченість людей доступним (адекватним) житлом покладається на органи державної влади, які повинні за допомогою різних заходів, таких як, зокрема, інвентаризація стану житлового фонду, заборони власникам житла та надавачам послуг переривати постачання у житло людей основних комунальних послуг, як-то водопостачання, електрика і телефон, запропонував до наступної Національної доповіді надати додаткову інформацію з цього питання.

З урахуванням прогресуючого збільшення звернень до Уповноваженого з прав людини мешканців аварійних та ветхих будинків з питання незабезпечення місцевою владою їхнього права на безпечні та належні умови проживання, а також з метою оцінки, наскільки ситуація в Україні відповідає критеріям доступу до адекватного житла, визначених Хартією, проведено моніторинг сучасного стану житлового фонду, що перебуває в аварійному або ветхому стані.

Результати моніторингу Уповноваженого засвідчили, що близько 90 % житлового фонду країни споруджено за часів СРСР, і значну його частину складають будинки, які позиціонувалися як тимчасове житло, з терміном експлуатації не більше 30 років. На сьогодні в експлуатації перебуває 4,9 млн кв. м ветхого та аварійного житла, в якому проживає 117,5 тис. осіб, майже 30 % житлового фонду України потребує капітального ремонту.

Статистичні дані моніторингу Уповноваженого засвідчують величезну кількість аварійних і ветхих будинків по регіонах та загалом в Україні, постійної чисельності мешканців такого житла на початок 2013 р., а також динаміку змін цих показників за останні три роки (таблиці 3.7, 3.8, 3.9).

З урахуванням наведених статистичних даних за останні три роки ветхий житловий фонд скоротився на 3261 житлову одиницю, що стосовно загальної кількості ветхих будинків становить 6,67 %, а аварійний житловий фонд – на 643 будинки, що стосовно загальної кількості аварійних будинків становить 4,68 %.

Таблиця 3.7. Ветхий житловий фонд

<i>Адміністративно-територіальна одиниця</i>	<i>Кількість житлових будинків, одиниць</i>	<i>Загальна площа, кв. м</i>	<i>Чисельність постійних мешканців, осіб</i>
Україна	45 572	3 806 623	93 319
Автономна Республіка Крим	482	65 382	3170
Вінницька	3592	175 860	1430
Волинська	1087	73 225	2615
Дніпропетровська	1877	326 684	11 293
Донецька	5613	565 447	17 022
Житомирська	2716	195 655	3883
Закарпатська	480	31 101	1468
Запорізька	568	86 925	4260
Івано-Франківська	1065	59 880	1486
Київська	2510	113 921	1676
Кіровоградська	139	19 687	1063
Луганська	1829	232 031	7405
Львівська	1058	81 891	3362
Миколаївська	548	48 741	1370
Одеська	3459	373 798	12 927
Полтавська	1977	137 186	4086
Рівненська	1535	83 381	1699
Сумська	2676	120 353	720
Тернопільська	872	42 004	718
Харківська	3966	503 428	5074
Херсонська	733	40 903	995
Хмельницька	1817	90 010	1013
Черкаська	2963	155 404	1210
Чернівецька	236	17 897	942
Чернігівська	1466	77 585	955
м. Київ	238	80 378	964
м. Севастополь	70	7866	513

Таблиця 3.8. Аварійний житловий фонд

<i>Адміністративно-територіальна одиниця</i>	<i>Кількість житлових будинків, одиниць</i>	<i>Загальна площа, кв. м</i>	<i>Чисельність постійних мешканців, осіб</i>
Україна	13 073	1 079 893	24 215
Автономна Республіка Крим	158	27 389	1188
Вінницька	1292	63 288	210
Волинська	191	9965	67
Дніпропетровська	478	65 742	1043
Донецька	2398	232 880	4167
Житомирська	509	42 578	620
Закарпатська	110	6116	223
Запорізька	297	18 209	304
Івано-Франківська	413	25 865	875
Київська	529	35 544	815
Кіровоградська	11	6869	128
Луганська	165	29 035	294
Львівська	485	37 816	1348
Миколаївська	239	21 689	249
Одеська	781	131 016	6421
Полтавська	641	29 995	30
Рівненська	290	21 301	742
Сумська	377	17 774	95
Тернопільська	662	31 644	243
Харківська	592	39 575	1455
Херсонська	333	31 041	451
Хмельницька	375	20 377	86
Черкаська	1019	56 215	650
Чернівецька	466	34 379	1459
Чернігівська	200	12 367	186
м. Київ	25	21 133	364
м. Севастополь	37	10 091	502

Таблиця 3.9. Динаміка загальних показників ветхого та аварійного житла в Україні

Житловий фонд	На 1 січня 2011 р.		На 1 січня 2012 р.		На 1 січня 2013 р.	
	Кількість житлових будинків, одиниць	Загальна площа, кв. м	Кількість житлових будинків, одиниць	Загальна площа, кв. м	Кількість житлових будинків, одиниць	Загальна площа, кв. м
Загальний житловий фонд	10 171 177	1 079 503 149	10 161 770	1 086 020 188	10 179 939	1 094 208 495
Ветхий житловий фонд	48 833	4 057 803	46 935	3 896 974	45 572	3 806 623
Аварійний житловий фонд	13 716	1 184 481	13 183	1 174 081	13 073	1 079 893

Уповноважений звертає увагу, що при збереженні таких темпів скорочення ветхого та аварійного житлового фонду України для розв'язання проблеми забезпечення житлових прав мешканців знадобиться щонайменше 20 років. При цьому слід враховувати, що проживання у таких будинках несе щоденну реальну загрозу життю його мешканцям та втрати єдиного житла через обвалення елементів конструкцій – перекриттів, стін або сходових прольотів.

Водночас провадження Уповноваженого у справах за зверненнями мешканців аварійного житла засвідчують наявність непоодиноких випадків тривалої багаторічної бездіяльності місцевих органів влади за наявної загрози життю цих людей.

У рамках провадження встановлено, що у 1992 р. розпорядженням Київської міської державної адміністрації було зобов'язано Шевченківську районну в м. Києві держадміністрацію при формуванні районного бюджету передбачати кошти на будівництво житла для мешканців аварійного будинку по вул. Студентська, 11, які вже 30 років чекають на відселення. Проте у 1993 р. було відселено лише 11 сімей, а ще 18 змушені там проживати й досі.

Отже, за 20 років Шевченківська райдержадміністрація не лише не виконала власне розпорядження, а й не відселила з аварійної будівлі жодної сім'ї. За цей час будинок ще більше зруйнувався, і жити в ньому стало небезпечно.

Подібна ситуація склалася, зокрема, й у м. Севастополі з будинками по вул. Оборонна, 3, 5, 7, які рішенням Нахімовської районної ради визнані аварійними ще у 1978 р., а також у м. Донецьку, де у 2007 р. рішенням Будьонівської районної у м. Донецьку ради 33 будинки селища № 21 були визнані ветхими та непридатними для тривалого мешкання. Проте до цього часу органами місцевої влади так і не прийнято жодних заходів по відселенню громадян з аварійних та ветхих будинків.

На жаль, такі випадки мають місце майже в кожному населеному пункті України.

З огляду на викладене Уповноважений з прав людини наполягає на активізації зусиль Уряду України щодо забезпечення у якнайкоротші терміни розв'язання житлової проблеми в нашій країні, зокрема з аварійними та ветхими будинками.

Результати моніторингу Уповноваженого з прав людини за дотриманням житлових прав громадян, які проживають у гуртожитках, засвідчили, що внаслідок непередбачення законами України про Державний бюджет України на 2013 та 2014 рр. видатків на реалізацію Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012–2015 рр. ***поставило виконання її заходів 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, до складу якої входить представник від Уповноваженого з прав людини, стан виконання місцевими органами влади Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» 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 бюджетах.

Місцеві програми передачі гуртожитків у комунальну власність затверджено лише окремими органами місцевого самоврядування. За відсутності фінансування з державного бюджету заходи Програми у 2012–2013 рр. у Закарпатській області й зовсім не проводилися.

За цей період до комунальної власності передано, зокрема, у Донецькій області 11 гуртожитків замість запланованих Програмою 37, у Львівській області – 16 замість 23, у Харківській області – 5 замість 39.

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.

Уповноважений наголошує, що в умовах незабезпечення державою будівництва соціально доступного житла питання забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків набуває особливої гостроти та потребує якнайшвидшого законодавчого врегулювання належного фінансового забезпечення зазначеної Загальнодержавної програми шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Державний бюджет на 2014 рік».

Таким чином, у 2013 р. Кабінетом Міністрів України, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерством фінансів 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 отримання житла.

Моніторинг Уповноваженого також засвідчує системні порушення майнових прав громадян, одним із чинників яких є недосконалість законодавства, недостатньо ефективна діяльність державних органів виконавчої влади, покликаних реалізувати державну політику на ринку фінансових послуг, у сферах державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, а також казначейського обслуговування бюджетних коштів.

Результати проваджень Уповноваженого з прав людини засвідчують, що одним із проблемних питань у захисті майнових прав громадян – споживачів фінансових послуг є законодавча неурегульованість механізму досудового розв'язання спорів між громадянами та банками й іншими фінансовими установами та нечітка визначеність органу, який забезпечує контроль у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг.

У 2013 р. до Уповноваженого з прав людини значно зросла кількість звернень споживачів фінансових послуг щодо порушення майнових прав через відсутність у законодавстві чіткого та дієвого механізму забезпечення їх захисту, що робить споживачів заручниками недобросовісної поведінки окремих банківських та фінансових установ. У свою чергу, банківські та інші фінансові установи, користуючись недосконалістю чинного законодавства та безкарністю, дозволяють собі грубо порушувати права споживачів фінансових послуг.

На сьогодні на ринку фінансових послуг державне регулювання та контроль-но-наглядові функції здійснюють щонайменше чотири органи державної влади – Нацфінпослуг, НБУ, Держспоживінспекція, НКЦПФР, повноваження яких у цій сфері частково дублюються, що не сприяє ефективності державного нагляду і контролю за додержанням прав споживачів фінансових послуг.

Як приклад, до Уповноваженого з прав людини звернулись мешканці Волинської, Івано-Франківської, Полтавської та Київської областей щодо захисту

майнових прав як споживачів фінансових послуг. За цими зверненнями були відкриті провадження, і з метою захисту майнових прав заявників до Інспекцій з питань захисту прав споживачів у Волинській, Івано-Франківській, Полтавській та Дніпропетровській областях були направлені відповідні звернення. Проте аналіз відповідей згаданих Інспекцій засвідчив, що перевірка викладених у зверненнях інформацій не проводилась. Звернення громадян переадресовуються до інших державних установ або заявникам надаються відповіді про те, що захист прав споживачів фінансових послуг не належить до компетенції Інспекції.

Водночас на запит Уповноваженого Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів поінформувала про те, що Держспоживінспекція України та її територіальні органи надають споживачам допомогу в складанні позовних заяв, а також залучаються як третя особа у судових справах, що стосуються порушення прав споживачів банківських послуг.

Враховуючи зазначене, Уповноваженим наприкінці 2013 р. було внесено подання Голові Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів щодо правомірності дій Інспекцій з питань захисту прав споживачів у Волинській, Івано-Франківській, Полтавській та Дніпропетровській областях, а також вжиття заходів реагування з метою захисту майнових прав заявників, які є споживачами фінансових послуг.

Про неефективність системи державного контролю у сфері захисту майнових прав споживачів банківських послуг відповідними органами свідчить також звернення до Уповноваженого з прав людини мешканця міста Києва, який повідомляє, що з метою захисту своїх майнових прав від неправомірних дій банківської установи він звернувся до Нацфінпослуг та Держспоживінспекції. На свої звернення заявник отримав відповіді вказаних органів, що спірні питання між громадянами та банківськими установами не належить до їхньої компетенції, у зв'язку з чим його звернення, керуючись Законами України «Про банки та банківську діяльність» та «Про Національний банк України», було за належністю направлено до НБУ для вжиття відповідних заходів реагування.

Яке ж розчарування чекало заявника, коли він отримав відповідь НБУ, що до його компетенції також не належить вирішення спірних питань між громадянами і банківськими установами, оскільки вони повинні вирішуватись лише в судовому порядку.

Натомість, як свідчить судова практика, при розгляді справ між громадянами та фінансовими установами суди стають на захист саме останніх. Це пояснюється насамперед небажанням судових органів глибоко аналізувати кредитну історію або укладений договір між громадянином та фінансовою установою.

Слід зазначити, що у світовій практиці існує два способи врегулювання спорів між споживачами фінансових послуг і фінансовими установами: в судовому

порядку або позасудовому (альтернативному) розв'язанні конфліктів за допомогою органу, визначеного на державному рівні (фінансовий медіатор, колегія по розгляду скарг, фінансовий омбудсман). При цьому позасудове врегулювання спорів вважається найбільш ефективним, адже врегулювання спорів через суд є витратним і тривалим у часі.

Основою механізму альтернативного вирішення спорів повинна бути так звана третя сторона посередництва та примирення – орган, що визнаний на державному рівні, який допомагатиме споживачам і надавачам фінансових послуг вирішувати спори шляхом прийняття обґрунтованого, виваженого та прийнятного для обох сторін рішення.

На необхідність системного формування державної політики на ринку фінансових послуг також звернуто увагу 17.12.2013 р. Колегією Рахункової палати України за результатами аудиту ефективності управління та витрачання бюджетних коштів, виділених з державного бюджету за програмою «Керівництво та управління у сфері регулювання ринків фінансових послуг». Зокрема, у висновках аудиту зазначено, що Нацкомфінпослуг не застосовувала всіх передбачених законодавством механізмів (зокрема, створення експертних та громадських рад), спрямованих на розв'язання проблем формування та вдосконалення державної політики на ринках фінансових послуг, і це стало однією з причин того, що діяльність фінансових установ за окремими сегментами остаточно не унормована або регулюється застарілими актами.

Уповноважений з прав людини переконана, що закріплення на законодавчому рівні чітких механізмів (судового та позасудового) захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні, визначення конкретних повноважень у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг за тим чи іншим органом державної влади сприятиме покращенню фінансової ситуації в країні загалом, відновленню довіри громадян до фінансового сектору.

Уповноваженим з прав людини здійснюється провадження у справі про порушення Державною казначейською службою майнових та інших конституційних прав громадян внаслідок недотримання вимог законодавства щодо заборони використовувати стягнуті з боржників у судовому порядку грошові суми, що підлягають виплаті громадянам-стягувачам.

Починаючи з другого півріччя 2013 р., до Уповноваженого з прав людини надходять численні звернення як від окремих громадян, так і колективні звернення щодо довготривалого незабезпечення Державною казначейською службою перерахунку стягнутих Державною виконавчою службою на користь людей коштів.

Наприклад, до Уповноваженого звернулась мешканка м. Львова громадянка С. щодо захисту майнових прав від неправомірних дій Головного управління

Державної казначейської служби України у Львівській області. Як убачалось зі звернення, згідно з рішенням Залізничного районного суду м. Львова від 18.07.2013 р. заявниці підлягали поверненню кошти на суму 229 400 грн, які були внесені нею як застава у кримінальній справі.

Ще 22.08.2013 р. платіжне доручення Територіального управління Державної судової адміністрації України у Львівській області було скероване до виконання Головному управлінню Державної казначейської служби України у Львівській області. Проте належні громадянці С. кошти станом на кінець минулого року не було повернуто.

Керівництвом Державної казначейської служби така ситуація із несвоєчасним перерахуванням стягнутих з боржників на користь громадян коштів пояснюється, зокрема, забезпеченням органами Казначейства України ліквідності субрахунків єдиного казначейського рахунка, проведенням у першочерговому порядку видатків розпорядників і одержувачів бюджетних коштів за захищеними статтями видатків, перелік яких визначений частиною другою ст. 55 Бюджетного кодексу України.

Водночас такі дії Держказначейства порушують вимоги частини п'ятої ст. 45 Закону України «Про виконавче провадження», нормою якої **забороняється** використовувати стягнуті з боржників грошові суми, що підлягають виплаті стягувачам, на цілі, не передбачені цією статтею, а також звертати на них стягнення для виплати іншим особам, які не є стягувачами за виконавчими документами, під час примусового виконання яких ці суми стягнуто (крім випадків, коли стягувач є одночасно боржником у іншому виконавчому провадженні).

З огляду на системність таких порушень Уповноваженим 30.12.2013 р. внесено подання Міністру фінансів України, в якому звернуто увагу, що несвоєчасне забезпечення перерахунку Державною казначейською службою стягнутих на користь людей коштів є прямим порушенням їхніх прав, закріплених статтями 41, 43, 46 та 55 Конституції України, а також запропоновано вжити заходів, спрямованих на усунення Державною казначейською службою України порушень конституційних прав громадян та недопущення їх у майбутньому. Провадження у цій справі триває, а вирішення цієї проблеми потребує з боку Уряду України якнайшвидшого реагування.

За останні роки набувають масового характеру звернення громадян України до Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення права на отримання компенсаційних виплат з погашення зобов'язань держави за знеціненими грошовими заощадженнями в установах Ощадного банку СРСР та державних цінних паперів колишнього СРСР у повному обсязі. При цьому певну частку цих звернень становлять звернення від іноземних громадян, які станом на 2 січня 1992 р. мали заощадження в установах Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, щодо забезпечення їхнього права на отримання компенсаційних виплат.

Прийнятим у 1996 р. Законом України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» перед громадянами України, які внаслідок знецінення втратили грошові заощадження, *були встановлені зобов'язання держави щодо забезпечення збереження та відновлення реальної вартості цих заощаджень і гарантування їх компенсації у встановленому порядку.*

Відновленню підлягають грошові заощадження, поміщені в період до 2 січня 1992 р. в установи Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, а також у державні цінні папери: облігації Державної цільової безпроцентної позики 1990 р., облігації Державної внутрішньої виграшної позики 1982 р., державні казначейські зобов'язання СРСР, сертифікати Ощадного банку СРСР. Компенсуватися мають також грошові заощадження громадян України, поміщені ними в установи Ощадного банку України та колишнього Укрдержстраху протягом 1992–1994 рр. і які знаходились на рахунках Ощадного банку України не менше одного повного календарного року в період 1992–1995 рр.

Також дія цього Закону поширюється на іноземних громадян та осіб без громадянства, які станом на 2 січня 1992 р. мали заощадження в установах Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України.

Отже, гарантіями держави у виплаті компенсації громадянам є своєчасне прийняття відповідних нормативно-правових актів та повна фактична реалізація зазначених компенсацій.

Згідно зі ст. 7 згаданого Закону Кабінет Міністрів України щорічно встановлює порядок здійснення компенсаційних виплат за знеціненими грошовими заощадженнями у межах коштів, які передбачені в Державному бюджеті України на відповідний рік. Проте Урядом України протягом 2010–2011 рр. не було прийнято вказаних порядків, а ті порядки, які були прийняті протягом 2004–2009 рр. та у 2012 р., стосувались лише грошових заощаджень, поміщених в установи Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, а також у державні цінні папери в період до 2 січня 1992 р. Тоді як Закон України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» передбачає компенсацію також і інших компенсацій – грошових заощаджень громадян України, поміщених ними в установи Ощадного банку України та колишнього Укрдержстраху протягом 1992–1994 рр. і які знаходились на рахунках Ощадного банку України не менше одного повного календарного року в період 1992–1995 рр., а також іноземним громадянам та особам без громадянства, які станом на 2 січня 1992 р. мали заощадження в установах Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України.

Крім того, Законом не передбачена індексація таких заощаджень, не визначене співвідношення, у якому зазначені заощадження відновлюються. Тобто механізму компенсації грошових заощаджень громадян України, поміщених ними в установи Ощадного банку України та колишнього Укрдержстраху протягом 1992–1994 рр., а також іноземним громадянам та особам без громадян-

ства, які станом на 2 січня 1992 р. мали заощадження в установах Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, законодавством України на даний час не встановлено.

Необхідно зазначити, що згідно зі ст. 4 Закону компенсація відповідних грошових заощаджень, поміщених у період до 2 січня 1992 р. в установи Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, гарантується державою в сумі, яка на 1 жовтня 1996 р. становила майже 132 млрд грн.

У державному бюджеті на 2013 р. були передбачені видатки на обслуговування державного боргу та заходи щодо поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень у сумі 34,966 млрд грн. Неодноразові звернення Уповноваженого до Уряду України щодо розв'язання цієї проблеми та прискорення розгляду питання з прийняттям у 2013 р. відповідного порядку здійснення компенсаційних виплат за знеціненими грошовими заощадженнями, на жаль, не були враховані Урядом.

Кабінет Міністрів України так і не затвердив постанову про виплату у 2013 р. громадянам України компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень. І це при тому, що за всі роки компенсаційних виплат, а це 10 років, державні зобов'язання з відновлення заощаджень громадян України скоротилися **лише на 11,5 %**, до 116,8 млрд грн.

Значна кількість громадян, яким держава має здійснити компенсаційні виплати, належить до соціально незахищених верств населення. Це люди похилого віку, багато хто з них має інвалідність, які отримують мізерну пенсію, якої не вистачає навіть на придбання ліків. Тому зволікання Урядом України у прийнятті відповідних нормативно-правових актів щодо здійснення компенсаційних виплат призводить до того, що значна кількість таких людей так і не дочекались (або не зможуть дочекатися) повернення своїх коштів.

Як приклад, до Уповноваженого з прав людини звернулась *родина Р. з Котовського району Одеської області* щодо забезпечення права на отримання компенсаційних виплат як вкладникам Ощадбанку колишнього СРСР. Родина повідомляє, що вони є *самотніми людьми, інвалідами та паралізованими*, не можуть отримати компенсаційні кошти, які їм вкрай потрібні для їхнього лікування, а також не в змозі самостійно дістатися до відділення Ощадбанку, яке знаходиться від них за 20 км, для внесення своїх даних до Реєстру.

За результатами відповідних заходів реагування Уповноваженого з прав людини, із залученням керівництва Головного управління праці та соціального захисту населення Одеської обласної державної адміністрації, Котовської районної державної адміністрації Одеської області, правління АТ «Ощадбанк», родину Р. було доставлено до відділення Ощадбанку для проходження актуалізації даних та ними було отримано національні картки для одержання компенсаційних виплат в установі АТ «Ощадбанк». Люди так сподівались отримати у 2013 р. кошти, натомість їх сподівання виявились марними.

У Державному бюджеті на 2014 р. передбачені видатки на обслуговування державного боргу та заходи щодо поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень у сумі 44,856 млрд грн.

Тому Уповноважений з прав людини вважає, що якнайшвидше прийняття Урядом України відповідного порядку здійснення у 2014 р. компенсаційних виплат за знеціненими грошовими заощадженнями дасть змогу зменшити соціальну напруженість серед населення. Також потребує невідкладного розгляду питання щодо прийняття на законодавчому рівні механізму компенсації грошових заощаджень громадян України, поміщених ними в установи Ощадного банку України та колишнього Укрдержстраху протягом 1992–1994 рр., а також іноземним громадянам та особам без громадянства, які станом на 2 січня 1992 р. мали заощадження в установах Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України.

Залишається значною кількістю звернень громадян до Уповноваженого щодо порушення прав на землю. У 2013 р. такі звернення становили 12,2% загальної кількості звернень про порушення економічних прав людини.

Набувають масового характеру звернення громадян до Уповноваженого з прав людини щодо захисту їхнього **права власності на землю під час отримання кадастрового номера на земельну ділянку**.

Декілька років тому були прийняті відповідні законодавчі акти, згідно з якими одним з етапів приватизації земельної ділянки після встановлення меж у натурі (на місцевості) є присвоєння кадастрового номера, а тому всі приватизовані земельні ділянки повинні мати кадастрові номери.

Із введенням у дію автоматизованої системи Державного земельного кадастру очікувалося, що процедура оформлення документів на землю буде чіткішою та прозорішою, а терміни її значно скоротяться. Як засвідчує практика, з часу подачі людиною заявки на присвоєння кадастрового номера до отримання кадастрового номера минає не менше трьох місяців. У деяких випадках цей термін може сягати й більше року.

Відповідно до частини другої ст. 18 Закону України «Про землеустрій» розробники документації із землеустрою зобов'язані виконувати роботи зі складання документації із землеустрою у строк, передбачений договором. *Максимальний строк складання документації із землеустрою не повинен перевищувати шести місяців з моменту укладення договору.*

Натомість, як свідчить практика, у більшості випадків розробники документації не дотримуються цього строку. Чинним законодавством не визначена відповідальність розробника документації за порушення строків складання документації із землеустрою. На численні звернення Уповноваженого щодо захисту земельних і майнових прав громадян до центрального органу вико-

навчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, стосовно вжиття відповідних заходів реагування до недобросовісних розробників документації останнім постійно повідомлялось, що це питання людям слід вирішувати в судовому порядку. Це створює для людей відповідні незручності у вигляді витрачання додаткового часу та коштів. Крім того, максимум, на що людина може розраховувати в суді, так це примусове розірвання договору зі складання технічної документації та повернення сплачених за це коштів. *Проте це не вирішує для людини поставленої мети, а саме отримання документації із землеустрою у найкоротший термін.*

Необхідно зазначити, що протягом усього часу процедури присвоєння кадастрового номера власник не має права здійснювати відчуження належного йому майна (як самої земельної ділянки, так і окремо житлового будинку, що розташований на цій земельній ділянці). Така ситуація вже призвела до невдоволення населення такими законодавчими нововведеннями, особливо в сільській місцевості.

Так, у сільській місцевості більше половини земельних ділянок, на яких розташовані житлові будинки, на сьогодні є не приватизованими. Для отримання кадастрового номера на таку земельну ділянку людині необхідно замовити складання технічної документації, середня вартість виготовлення якої в землевпорядних організаціях становить не менше 2000 грн.

Люди, які належать до соціально незахищених верств населення та не мають фінансової можливості сплатити за послуги зі складання технічної документації, необхідної для присвоєння кадастрового номера, внаслідок цього **позбавлені свого права належним чином володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю**. У зв'язку з цим особа, якій треба терміново здійснити відчуження своєї земельної ділянки, яка ще не занесена до Державного реєстру земель, або будинку, що розташований на такій земельній ділянці, змушена відкладати розв'язання своїх життєвих проблем і чекати не один місяць, поки виготовлять технічну документацію на землю. Така ситуація з обмеженням права на належне володіння та користування нерухомим майном для окремих людей призводить до порушення права на вільний вибір місця проживання, права на лікування тощо.

Неналежне реагування органів влади на необхідність вирішення життєво важливих для людей питань призводить до соціального загострення в суспільстві, а також до появи різних корупційних схем, які використовуються для незаконного збагачення посадових осіб.

Фактично на місцях уже повністю припинилась безоплатна приватизація земельних ділянок через відсутність у державному бюджеті коштів на оплату вартості послуг землевпорядних організацій з виготовлення технічної документації.

Також слід зазначити й про те, що у великій кількості звернень до Уповноваженого з прав людини люди порушують питання про неправомірне позбавлення

їх права власності на земельні ділянки, про що вони дізнаються під час присвоєння земельній ділянці кадастрового номера. Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив, що нині у Державному реєстрі земель немає більше половини даних про земельні ділянки, через що трапляється плутанина з власниками землі – окремі земельні ділянки одночасно належать кільком особам. При цьому реальний власник землі може про це не знати, поки не звернеться за отриманням кадастрового номера. Ситуація із дублюванням власників земельної ділянки певною мірою викликана непрофесійністю землевпорядних організацій, а також неефективним захистом ринку щодо розробки документації із землеустрою від установ, які почали пропонувати свої послуги з підготовки технічної документації, з боку центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Так, у людини є державний акт на право власності на земельну ділянку старого зразка (2002 р.). Цей державний акт ніхто не скасовував, проте даних про цей акт у Державному реєстрі земель немає. Через корупційні схеми деяких чиновників такі земельні ділянки швидко знаходять нових хазяїв. *Подібні маніпуляції із земельними ділянками в останні роки набули поширення, зокрема, в Київській області.* За таких обставин люди можуть роками витратити свої кошти на з'ясування питання про дійсного власника землі.

У жовтні 2013 р. до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини звернулися *землекористувачі с. Лісники Києво-Святошинського району Київської області* щодо захисту своїх земельних та майнових прав. Заявники повідомляли, що вони десять років тому придбали земельні ділянки у зазначеному селі, на початку 2013 р. з метою присвоєння своїм земельним ділянкам кадастрових номерів звернулися до територіального органу Держземагентства. Яким же було їхнє здивування, коли їм було відмовлено у присвоєнні кадастрових номерів тому, що власниками цих земельних ділянок є інші особи.

Після особистого прийому деяких заявників, які є землекористувачами в с. Лісники Київської області, з метою з'ясування обставин справи та вжиття відповідних заходів реагування Уповноваженим було прийнято рішення щодо перевірки на місці інформації, викладеної у їхніх зверненнях.

До зазначеної перевірки були залучені посадові особи Київської обласної державної адміністрації, Державної інспекції сільського господарства в Київській області, Головного управління Держземагентства у Київській області, Києво-Святошинської районної державної адміністрації. Також до прокуратури Київської області та Міністерства внутрішніх справ України були направлені відповідні звернення щодо перевірки інформації про вчинення кримінальних правопорушень.

Під час провадження Уповноваженого з прав людини дійсно підтвердився факт так званого дублювання власників земельної ділянки. З метою захисту земельних і майнових прав були вжиті відповідні заходи реагування Уповноваженого з прав людини для поновлення права власності заявників на землю.

Вищенаведене свідчить про недосконалість положень законодавства щодо створення єдиної системи реєстрації прав на землю та неефективної моделі їх практичної реалізації. Уповноважений вважає, що удосконалення та модернізація процедури виготовлення документації щодо оформлення права власності на земельні ділянки, зокрема, у напрямі здешевлення цієї процедури потребує негайного врегулювання на законодавчому рівні.

Також уваги потребує й удосконалення законодавства щодо позасудового врегулювання захисту інтересів власників (користувачів) земельних ділянок, що межують між собою, врегулювання суперечностей, які виникають при здійсненні прав на своє майно.

З кожним роком дедалі більше людей звертається до Уповноваженого зі скаргами на органи місцевого самоврядування, які відмовляють їм у сприянні під час узгодження меж земельних ділянок між сусідами.

Необхідно зазначити, що межові спори між сусідами доволі складні у вирішенні, особливо коли ці спори виникають між громадянами з приводу меж земельної ділянки до одержання правостановлюючих документів на землю у процесі виготовлення землевпорядної документації.

Главою 17 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) закріплені правила добросусідства між власниками та землекористувачами земельних ділянок. Зокрема, власник земельної ділянки має право вимагати від власника сусідньої земельної ділянки сприяння у встановленні твердих меж, а також відновленню межових знаків у випадках, коли вони зникли, перемістились або стали невиразними. Проте на практиці дуже часто виникають проблемні ситуації, коли сусід відмовляється узгодити межі земельної ділянки або взагалі місце його перебування невідоме. Як наслідок, відмова в погодженні меж земельної ділянки може перешкодити іншій особі (сусіду) в оформленні прав на неї.

За таких обставин людина, яка зацікавлена у вирішенні земельного спору, на підставі ст. 158 ЗК України має право звернутися із заявою щодо неможливості узгодити межі земельної ділянки в натурі у зв'язку з відсутністю суміжних землекористувачів або ненадання ними згоди на погодження меж земельних ділянок, зокрема, до органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад), які вирішують земельні спори в межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, які перебувають у власності і користуванні громадян, та дотримання громадянами правил добросусідства.

Натомість, як свідчать результати моніторингу Уповноваженого з прав людини, однією із головних проблем, що виникає у людей при вирішенні земельного спору під час узгодження меж земельних ділянок, є небажання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад сприяти людям у вирішенні цих спорів.

Відповідно до п. 4 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» суди розглядають справи за спорами про межі земельних ділянок, що перебувають у власності чи користуванні громадян – заявників, які не погоджуються з рішенням органу місцевого самоврядування. Зазначені спори під-

лягають розгляду місцевими судами незалежно від того, розглядалися вони попередньо органом місцевого самоврядування чи ні.

Тому виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, користуючись цими положеннями, одразу спрямовують людей до місцевих судів щодо вирішення їхнього земельного спору, а для цього людям потрібно витратити додатковий час та гроші. Така ситуація призводить до суцільного невдоволення людей, зростання недовіри щодо можливості отримати справедливе та законне рішення через високий рівень корупції в судах.

На жаль, на сьогодні механізм реалізації засад добросусідства недосконалий. Зазначене, як правило, пов'язано з недосконалістю земельного законодавства, бездіяльністю органів місцевої влади, а також іншими причинами.

Уповноважений з прав людини вважає, що запровадження у вітчизняне земельне законодавство чіткого позасудового вирішення земельних спорів між власниками (користувачами) земельних ділянок, що межують між собою, врегулювання суперечностей, які виникають при здійсненні прав на майно, мало б позитивні наслідки для людей у вирішенні цих спорів.

Узагальнені пропозиції:

- прискорити осучаснення житлового законодавства відповідно до вимог європейських норм і стандартів параметрів якості житла, зокрема, із визначенням стандартів його доступності (адекватності) для соціально вразливих верств населення;
- забезпечити прийняття та реалізацію Загальнодержавної програми розвитку соціального житла на 2013–2019 рр., а також впровадження ефективних механізмів для прискорення розв'язання проблеми аварійного та ветхого житлового фонду;
- законодавчо врегулювати питання належного фінансового забезпечення Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012–2015 рр. шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Державний бюджет на 2014 рік»;
- переорієнтування житлової політики держави насамперед для будівництва житла соціально вразливих верств населення;
- врегулювати проблему державного нагляду і контролю за дотриманням майнових прав громадян – споживачів фінансових послуг;
- вдосконалити позасудові механізми вирішення земельних спорів;
- прискорити прийняття постанови Уряду щодо знецінених грошових заощаджень громадян в установах Ощадного банку СРСР та державних цінних паперів колишнього СРСР.

3.6. СТАН ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ, ДОСТУПНІ ТА ЯКІСНІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ

Результати парламентського контролю Уповноваженого з прав людини за дотриманням гарантованих ст. 50 Конституції України прав людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, вільний доступ до інформації про стан довкілля засвідчили, що *у 2013 р. центральними та місцевими органами влади вживалися певні заходи на внесені Омбудсманом акти реагування щодо забезпечення екологічних прав людини як шляхом нормативно-правового врегулювання проблем екологічної безпеки людини, так і застосування інших адміністративних повноважень для їхнього поновлення.*

Зокрема, за результатами провадження Уповноваженого з прав людини щодо забезпечення конституційних прав мешканців міста Києва та Київської області на безпечне для життя і здоров'я довкілля щодо заходів екологічно безпечного функціонування Бортницької станції аерації розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 818-р «Про затвердження плану першочергових заходів із запобігання аварійним ситуаціям техногенного характеру на Бортницькій станції аерації у м. Києві» враховані пропозиції, внесені Уповноваженим з прав людини до Уряду та голови Київської міської державної адміністрації.

Певним кроком Уряду до розв'язання проблеми, поставленої Уповноваженим з прав людини у минулорічній Доповіді, щодо забруднення атмосферного повітря металургійними та іншими великими промисловими підприємствами внаслідок низьких темпів впровадження підприємствами-забруднювачами сучасних технологій очищення викидів, відсутності фінансового забезпечення заходів, спрямованих на зменшення викидів у атмосферне повітря на державному та місцевому рівнях, стало ухвалення постановою Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2013 р. № 569 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансового забезпечення цільових проектів екологічної модернізації підприємств.

У 2013 р. зросла порівняно з 2012 р. у 1,5 раза кількість відкритих проваджень Уповноваженого у справах за зверненнями громадян про порушення екологічних прав, що свідчить про їхню поширеність, а з окремих видів порушень – набуття системного характеру.

Особливої гостроти набули проблеми, пов'язані з незабезпеченням органами влади реалізації прав громадськості брати участь у процесі прийняття рішень, що стосуються довкілля; отримання інформації про оцінку впливу на довкілля проектів будівництва об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, забезпечення яких безпосередньо пов'язано із виконанням Україною взятих на себе зобов'язань за міжнародними договорами.

Як свідчать результати моніторингу Уповноваженого, при прийнятті органами влади рішень про проектування, будівництво об'єктів, експлуатація яких у подальшому може становити загрозу як здоров'ю людини, так і природному середовищу, громадськість прагнуть всіляко відсторонити від прийняття екологічно важливих рішень, що не відповідає основним принципам Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), ратифікованої Україною у липні 1999 р.

Характерним прикладом порушення права людини на доступ до інформації, участь у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, є звернення мешканців *Харківського району Харківської області, представників територіальної громади міст Донецька, Маріуполя, Слов'янська Донецької області, Сімферополя і Сімферопольського району* – учасників екологічної акції протесту «Україна! STOP fracking NOW!!! Надра України – нашим нащадкам!» щодо забезпечення прав мешканців Приазов'я, Донецької області та Автономної Республіки Крим на участь у процесі прийняття рішення щодо доцільності видобутку сланцевого газу в межах ділянки Юзівська в Донецькій та Харківській областях, отримання повної та об'єктивної інформації про вплив виробничої діяльності з видобутку сланцевого газу на довкілля та здоров'я людей, розміщення інформації з цього питання на сайтах місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Учасники екологічної акції, яких налічувалося близько 9000, протестували проти прийняття Донецькою та Харківською обласними радами рішень про погодження проекту угоди про розподіл вуглеводнів, що видобуватимуться в межах ділянки Юзівська.

Активісти стверджують, що депутати обласних рад не поінформували своїх виборців про екологічні та економічні аспекти цього питання, не обговорювали ці рішення з територіальними громадами. Також від територіальних громад приховується інформація про ризики, пов'язані з видобутком сланцевого газу. Адже фахівці стверджують, що видобуток сланцевого газу в межах ділянки Юзівська в Донецькій та Харківській областях може призвести до втрати стратегічних запасів підземних вод, а також до забруднення річки Сіверський Донець – основного джерела водозабезпечення цього регіону.

Мешканці Приазов'я, Автономної Республіки Крим, Донецької та Харківської областей не погоджуються з рішеннями, прийнятими щодо видобутку в країні сланцевого газу, які дають право іноземним компаніям видобувати національні ресурси та які, на їхню думку, несуть техногенні, екологічні, соціальні небезпеки та катастрофи.

Згідно з нормами Орхуської конвенції зацікавлена громадськість повинна адекватно, своєчасно та ефективно одержувати інформацію шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку на початковому етапі процедури прийняття рішень. У зв'язку з цим Уповноваженим з прав людини внесе-

но відповідні акти реагування головам Донецької та Харківської обласних рад, керівникам Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної служби геології та надр України, в яких звернуто увагу керівників цих органів на вимоги приписів Орхуської конвенції та на вжиття відповідних заходів.

За отриманою на запити інформацією, проведення робіт з пошуку, розвідки та видобування газу в межах ділянки Юзівська відбувається згідно з угодою про розподіл продукції, укладеної між державою Україна і компанією «Шелл Експлорейшн енд Продакшн Юкрейн Інвестментс (IV) Б.В.» та товариством з обмеженою відповідальністю «Надра Юзівська» відповідно до Закону України «Про угоди про розподіл продукції» та інших нормативно-правових актів України.

Згідно зі ст. 11 цього Закону проект угоди про розподіл продукції має бути узгоджений з органом місцевого самоврядування, на території якого розташована ділянка надр, що відповідно до угоди передається в користування, що є одним з обов'язкових етапів укладення угоди між державою та інвестором.

Голови Донецької та Харківської обласних рад поінформували Уповноваженого про те, що рішення щодо погодження вищезазначеної угоди облради приймалися на підставі клопотання Державної служби геології та надр України, на яку відповідно до ст. 10 зазначеного Закону покладено функцію координації роботи з підготовки та погодження проекту угоди, процедур, передбачених регламентами обласних рад та законодавством. Зокрема, проекти рішень були оприлюднені на сайтах обласних рад, попередньо розглянуті депутатами профільних постійних комісій обласних рад з питань екології та природних ресурсів і з питань промисловості, паливно-енергетичного комплексу, транспорту та телекомунікації, обговорені на нараді за участю Міністра екології та природних ресурсів України, голів обласних рад, голів районних рад і райдержадміністрацій районів, територія яких входить до Юзівської площі.

Компанією «Шелл» на території областей проводяться певні заходи з інформування населення, ведеться роз'яснювальна робота, за результатами якої компанія щотижнево звітує. На сайті Донецької обласної ради відкрито рубрику «Юзівський проект», де висвітлюється інформація щодо розробки газу нетрадиційних джерел видобутку, надаються корисні посилання та оприлюднюються звіти даної компанії.

Вочевидь ця робота ведеться на недостатньому рівні, оскільки звернення громадян з порушеного питання продовжують надходити. На переконання Уповноваженого, для врегулювання проблемних екологічних питань видобування сланцевого газу, оцінки впливу цієї діяльності та ризиків від її провадження на навколишнє природне середовище, забезпечення дотримання вимог відповідних міжнародних договорів про екологічну інформацію та прийняття виваженого рішення із цього питання зазначена проблематика потребує більш широкого обговорення в українському суспільстві, а також вжиття відповідних організаційних заходів з боку Державної служби геології та надр України та органів місцевого самоврядування.

Іншим характерним прикладом порушення прав людей на доступ до інформації, участь у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, є провадження Уповноваженого з прав людини за зверненнями мешканців селища Чаплі та житлового масиву Придніпровськ м. Дніпропетровська щодо можливих порушень їхніх конституційних прав на безпечне для життя і здоров'я довкілля внаслідок функціонування швидкісної об'їзної дороги, що пролягає через житлові забудови.

У кожному їхньому зверненні порушується питання необхідності проведення громадських обговорень щодо проектування та будівництва зазначеної об'їзної дороги, адже саме зараз проводяться роботи з проектування об'їзної дороги через житлові забудови селища Чаплі та масиву Придніпровськ м. Дніпропетровська.

Водночас людей повідомляють про те, що техніко-економічні розрахунки з вибору траси та проектування ще не розпочато. Вочевидь, що така невідповідність інформації реальним діям, спрямованим на проектування та будівництво об'їзної дороги, обурює людей. Їх бажання бути учасниками процесу та впливати на прийняття рішення є цілком природним та відповідає чинному законодавству.

З метою захисту права цих людей на участь у прийнятті рішення щодо затвердження остаточного варіанта будівництва об'їзної дороги, яка не проходила б через житлову забудову, Уповноважений з прав людини неодноразово зверталася до керівництва м. Дніпропетровська та Дніпропетровської обласної державної адміністрації. Керівництвом міста та області було обіцяно, що проектно-кошторисну документацію для будівництва зазначеного об'єкта буде розроблено відповідно до діючих норм і правил, після чого буде проведено комплексну експертизу в ЦС «Укрдержбудекспертиза», у тому числі екологічну стосовно додержання вимог санітарно-епідеміологічної служби.

Перелік очікуваних видів впливу на навколишнє середовище наводиться у заяві про наміри, яка розглядатиметься та погоджуватиметься управлінням охорони навколишнього природного середовища Дніпропетровської міської ради, також буде представлена на розгляд громадськості в газеті «Наше місто». Крім того, розділ «Оцінка впливу на навколишнє середовище» обов'язково підлягатиме розгляду та узгодженню Головним управлінням Держсанепідслужби у Дніпропетровській області і Державною службою навколишнього природного середовища у Дніпропетровській області.

У рамках вирішення екологічних, санітарних та питань безпеки руху, за попередніми даними проектного інституту ПАТ «Інститут Дніпродіпротранс» проектним рішенням передбачається:

- улаштування шумозахисних поглинаючих екранів, висота яких визначатиметься проектом;

- вздовж траси, яка пролягатиме через житлову забудову, буде передбачено шумо-, пилозахисні зелені смуги з насаджень дерев та кущів;
- перетин вулиць зі світлофорним регулюванням;
- підземні переходи через дорогу, пішохідні тунелі, шляхопроводи.

Питання дотримання прав мешканців селища Чаплі та житлового масиву Придніпровськ м. Дніпропетровська на безпечне для життя і здоров'я довкілля перебуватиме на постійному моніторингу Уповноваженого з прав людини. За його результатами вживатимуться заходи відповідно до повноважень, визначених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Мають місце і факти намагань суб'єктів господарської діяльності у власних корисливих інтересах усунути громадськість та органи місцевого самоврядування від участі у прийнятті рішення щодо доцільності відкриття в межах земель територіальної громади виробництва із видобутку корисних копалин.

Типовим прикладом є провадження Уповноваженого з прав людини за зверненням представників територіальної громади с. Бушеве Рокитнянського району Київської області щодо незаконних дій працівників та власників одного із товариств, які проявилися у здійсненні без дозволу Бушівської сільської ради та громади села оформлення дозвільних документів на господарську діяльність з видобутку граніту в кар'єрі, розташованому в межах населеного пункту.

20.06.2013 на загальних зборах с. Бушеве одногослосно прийняте рішення про заборону відкриття зазначеного гранітного кар'єру. Водночас власники товариства для реалізації свого бізнес-проекту без обговорення з громадськістю вдалися до різних маніпуляцій, зокрема, до зміни назви та місця реєстрації, а також до погроз щодо фізичного насильства, спроби підкупу представників територіальної громади с. Бушеве для отримання дозвільних документів на розробку гранітного родовища.

У ході провадження Уповноваженим з прав людини були направлені відповідні запити до керівництва Державної служби геології та надр України, Київської обласної прокуратури та Рокитнянської районної державної адміністрації, за результатами яких підтвердилися спроби зазначеного товариства без погодження територіальної громади отримати у Держгеонадрах спеціальний дозвіл на користування надрами з метою видобування граніту Бушівського родовища.

За результатами провадження увагу керівництва Державної служби геології та надр України звернуто на неприпустимість порушення вимог Орхуської конвенції як частини національного законодавства. Держгеонадрами поінформовано Уповноваженого, що дозвіл на користування надрами товариству не надано.

Особливу стурбованість Уповноваженого викликає недотримання екологічних прав людини при розробці, узгодженні та ухваленні законодавчих актів, що стосуються розміщення, проектування та будівництва об'єктів підвищеної екологічної небезпеки.

На переконання Уповноваженого з прав людини, країна, яка перенесла наслідки Чорнобильської катастрофи, не має права на прийняття необґрунтованих рішень, які несуть реальну загрозу життю та здоров'ю людей, екологічній безпеці держави.

До Уповноваженого з прав людини звернулася виконавчий директор міжнародної благодійної організації «Екологія – Право – Людина», зокрема, стосовно необґрунтованості прийняття органами законодавчої та виконавчої влади рішень про внесення та ухвалення законопроекту «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і № 4 Хмельницької атомної електростанції» без проведення державної екологічної експертизи техніко-економічного обґрунтування спорудження цього об'єкта, отримання згоди від органів місцевого самоврядування, що знаходяться у зоні спостереження добудови нових енергоблоків, а також без урахування думки відповідних територіальних громад.

На відповідний запит під час провадження Міністр екології та природних ресурсів України О. А. Проскурняков листом від 26.12.2013 р. поінформував Уповноваженого, що добудова енергоблоків № 3 та № 4 Хмельницької атомної електростанції є видом діяльності, яка підпадає відповідно до п. 3 Додатку I до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (далі – Конвенція Еспо) до сфери регулювання цього міжнародного договору, ратифікованого без застережень Законом України від 19 березня 1999 р. № 534-XIV.

Це означає, що у разі, коли Україна планує здійснювати таку діяльність, вона повинна повідомити про це зачеплені країни (частина перша ст. 3 Конвенції Еспо) та врахувати в остаточному рішенні результати оцінки впливу на навколишнє середовище, включаючи також зауваження до цієї документації, які одержані від громадськості, органів державної влади, зачеплених країн (п. 8 ст. 3 та п. 2 ст. 4 Конвенції Еспо) та підсумки консультацій між Урядом України та урядами заінтересованих країн (ст. 5 Конвенції Еспо).

Упродовж 2012 р. Мінприроди неодноразово розглядало проект Закону України «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і № 4 Хмельницької атомної електростанції» та не погодило його через недотримання вимог частини першої ст. 6 Конвенції Еспо, зокрема, за відсутності результатів оцінки впливу на навколишнє середовище, включаючи також зауваження до цієї документації, які одержані від громадськості, органів державної влади, заінтересованих країн.

Державна екологічна експертиза матеріалів техніко-економічного обґрунтування спорудження енергоблоків № 3 та № 4 на Хмельницькій АЕС, розробленого ПАТ «Київський науково-дослідний і проектно-конструкторський інститут «Енергопроект» на замовлення ДП НАЕК «Енергоатом», станом на 26 грудня 2013 р. Мінприроди не проводилася.

Водночас Міністерство енергетики та вугільної промисловості України як розробник проекту Закону України «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електростанції», не дотримуючись вимог Конвенції Еспо, внесло його на розгляд Кабінету Міністрів України без проведення державної екологічної експертизи техніко-економічного обґрунтування спорудження цього об'єкта, отримання згоди від органів місцевого самоврядування, урахування думки відповідних територіальних громад, що знаходяться у зоні спостереження добудови нових енергоблоків.

Зазначене також не відповідає й статтям 2, 5 Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення», частині третій ст. 39 Закону України «Про екологічну експертизу», положенням Орхуської конвенції.

Таким чином, прийняття Верховною Радою України Закону України «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції» від 6 вересня 2012 р. № 5217-17 відбулося без проведення процедур, передбачених статтями 3–5 Конвенції Еспо, зокрема, оцінки впливу будівництва та експлуатації об'єктів підвищеної екологічної небезпеки на навколишнє середовище, що викликає велике занепокоєння територіальних громад зони спостереження добудови нових енергоблоків, а також екологічних громадських організацій щодо можливих катастрофічних наслідків для довкілля та здоров'я людей.

З огляду на наведене Уповноваженим внесено подання Міністру енергетики та вугільної промисловості України, якому запропоновано при розробці нормативно-правових актів щодо розміщення, проектування та будівництва об'єктів підвищеної екологічної небезпеки дотримуватися вимог законодавства, зокрема, ратифікованих Україною міжнародних договорів. Також для унеможливлення катастрофічних наслідків для довкілля та здоров'я людей при експлуатації енергоблоків № 3 і № 4 Хмельницької атомної електростанції Міністрові запропоновано вжити заходів, спрямованих на проведення державної екологічної експертизи цього об'єкта та інформування громадськості про її результати. Проведення у цій справі триває.

Причинами цього є невиконання Урядом України частини заходів Плану дій щодо виконання рішення сторін Орхуської конвенції, нереалізація Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–

2015 рр., несвоєчасна підготовка та прийняття нормативно-правових актів щодо конвенцій, відтермінування їх реалізації.

Розуміючи обмеженість економічних можливостей країни в умовах загальносвітової кризи, Уповноважений з прав людини переконана, що удосконалення державної екологічної політики та її практичного впровадження не може відбуватися без імплементації та дотримання норм основоположних міжнародних договорів у сфері охорони навколишнього середовища й природи, прав людини на участь у процесі прийняття органами влади рішень, що стосуються довкілля, та отримання інформації про оцінку впливу у разі реалізації таких рішень на довкілля.

Одним з ключових питань дотримання екологічних прав громадян є забезпечення людей нашої країни якісною питною водою. За даними ВООЗ, щороку у світі близько 25 % населення зазнає ризику споживання неякісної питної води, а понад 80 % усіх захворювань людини безпосередньо пов'язано із вживанням неякісної води, до складу якої входять токсичні речовини, в т.ч. з мутагенними та канцерогенними ефектами.

Згідно з даними аналітичної доповіді «Екологічна складова національної безпеки: основні показники і шляхи їх досягнення», підготовленої у 2013 р. Національним інститутом стратегічних досліджень, для України питання забезпечення країни якісною питною водою є надзвичайно актуальним з огляду на недостатній рівень забезпеченості водними ресурсами та загострення проблем водокористування, пов'язаних з надмірним забрудненням промислового та комунально-побутового характеру водних об'єктів, високим рівнем зношеності основних фондів водозабезпечуючого і водоохоронного призначення, низькою продуктивністю очисних споруд, порушенням самовідновлюваної та самоочисної здатності водних систем.

Одним із основних негативних факторів, що впливає на якість водних ресурсів, залишається скидання у водойми забруднених стоків. Щороку в Україні у водойми скидається понад 1,56 млрд куб. м забруднених зворотних вод, з них 20 % становлять ті, що не проходили очистки.

Уповноважений переконана, що для розв'язання цієї проблеми необхідно невідкладно запровадити правові механізми, які б стимулювали власників підприємств модернізувати виробничі очисні споруди на застосування передових екологічно збалансованих ресурсозберігаючих технологій, маловідходних замкнутих циклів та подальшого розвитку систем оборотного та повторного використання вод.

За запасами води, доступними для використання, Україна належить до слабозабезпечених країн. У маловодні роки на одну людину припадає 0,67 тис. куб. м річкового стоку. За визначенням Європейської економічної комісії ООН, держава, водні ресурси якої не перевищують 1,5 тис. куб. м на одного мешканця, вважається водонезабезпеченою.

З метою розв'язання цієї проблеми 3 березня 2005 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки» № 2455-IV.

Забезпечення населення України питною водою є для багатьох регіонів країни однією з пріоритетних проблем, розв'язання якої необхідно для збереження здоров'я, поліпшення умов діяльності і підвищення рівня життя населення. Водночас з часу прийняття цієї Програми минуло вісім років, проте її перший етап (2006–2010 рр.) не досяг своєї мети. Це пов'язано насамперед з незадовільним станом фінансування цієї Програми.

За даними Рахункової палати України, рівень виконання заходів її першого етапу за рахунок бюджетних коштів становив лише 16,9 %. При цьому з державного бюджету фінансувалося лише три із п'яти передбачених нею завдань.

З передбачених у Державному бюджеті України на 2011 р. 400 млн грн було фактично профінансовано 264,7 млн грн, або 66 %. Водночас 66 % зазначеної суми – 174,7 млн грн було спрямовано у грудні 2011 р., з них 87,6 млн грн перераховано 29 грудня 2011 р. Внаслідок цього виникла кредиторська заборгованість у розмірі 49 млн грн, 110,6 млн грн було повернуто до бюджету.

Державним бюджетом України на 2012 р. було передбачено фінансування заходів Програми в обсязі 200 млн грн проти 238,2 млн грн, передбачених Програмою. Фактично профінансовано 182,4 млн грн. Кредиторська заборгованість за 2012 р. – 12,6 млн грн.

Державним бюджетом України на 2013 р. фінансування Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» на 2011–2020 рр. не передбачалося.

Вочевидь, що через незадовільний стан фінансування згаданої Програми страждають насамперед пересічні громадяни. Прикладом цього є звернення *народного депутата України В. Б. Бойка* щодо забезпечення прав мешканців селища Велика Березовиця Тернопільського району Тернопільської області на безперебійне водопостачання та водовідведення.

У депутатському зверненні йдеться про те, що 24 червня 2013 р. працівниками комунального підприємства «Тернопільводоканал» всупереч вимогам Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» було здійснено відключення водопостачання для населення селища Велика Березовиця. За твердженням народного депутата, припинення водопостачання та водовідведення у житлових будинках мешканців згаданого селища призвело до антисанітарії.

На вимогу Уповноваженого з прав людини органи місцевого самоврядування оперативно вжили належних заходів для відновлення водопостачання та водовідведення у зазначеному населеному пункті.

Також до Уповноваженого з прав людини надійшло колективне звернення мешканців с. Нова Долина Овідіопольського району Одеської області щодо захисту їхніх прав на якісні комунальні послуги та безперебійне водопостачання. Люди скаржаться, що через аварійний стан водонапірної башти в їхніх помешканнях відсутнє водопостачання. Влітку це є великою проблемою, оскільки селянам необхідно здійснювати полив присадибних ділянок, фруктових дерев тощо.

За інформацією Овідіопольської районної державної адміністрації, для вирішення питання водопостачання населеного пункту Новодолинською сільською радою згідно з отриманими технічними умовами замовлені і проведені комплекс проектно-вишукувальних робіт, виготовлена проектна документація готується для проведення необхідної експертизи. Крім того, закінчується поточний ремонт артезіанської свердловини із заміною водонапірної башти, що забезпечить питною водою мешканців с. Нова Долина.

З урахуванням відсутності належного бюджетного фінансування Програми, на думку Уповноваженого, розв'язання проблеми забезпечення людей нашої країни якісною питною водою лежить у площині створення сприятливих умов для можливості залучення органами місцевого самоврядування інвестиційних джерел.

Сьогодні більшість людей не уявляє свого життя без тепла, води, електрики. Тому є безперечним те, що держава повинна забезпечити населенню гідні умови для життя і розвитку. ***Проте існуюча практика формування цін і тарифів у житлово-комунальній сфері, незважаючи на окремі позитивні зрушення, продовжує порушувати права людини,*** закріплені як Конституцією України, законами України, так і нормами міжнародного права. Механізм ціноутворення, впроваджений у житлово-комунальній сфері, призвів до того, що ціни і тарифи у житлово-комунальній сфері стали непосильним тягарем для населення загалом, особливо тяжким для пенсіонерів, інвалідів, багатодітних сімей, одиноких матерів.

Необґрунтованість підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги у 2013 р. визнало також керівництво Уряду України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

За даними Мінрегіону, низка областей стали найбільш «активними» у питаннях підняття тарифів. Так, з початку 2013 р. 22 населені пункти Запорізької області, 13 населених пунктів Миколаївської області, 12 – Одеської області, по 10 – АР Крим і Волинської області підвищили тарифи на послуги водопостачання. Послуги з водовідведення подорожчали у 8 населених пунктах Чернігівської області, у 7 – АР Крим, у 7 – Волинської області та в 5 населених пунктах Івано-Франківської області. У ряді населених пунктів АР Крим, Львівської, Сумської, Київської областей зросли тарифи на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій. Проте здійснюваних центральними і місцевими ор-

ганами влади, правоохоронними і контрольо-ревiзiйними органами заходiв виявилось недостатньо для докорiнного полiпшення ситуацiї та поновлення порушених прав громадян.

До Уповноваженого з прав людини й досi надходять звернення громадян з цього життєво важливого для них питання. Мiсцевi ради, як правило, не забезпечили проведення громадських слухань напередоднi прийняття рiшень щодо тарифiв, як того вимагає ст. 11 Закону України «Про житлово-комунальнi послуги». Як i ранiше, залежно вiд мiсця проживання людям доводиться за однакову кiлькiсть та якiсть отриманих послуг сплачувати суми, що рiзняються в кiлька разiв. Так, розмiр тарифiв на послуги з водовiдведення по базових пiдприємствах станом на 1 грудня 2013 р. за 1 куб. м стокiв для мешканцiв м. Сiмферополя становить 0,79 грн, а для мешканцiв м. Бiлої Церкви Київської облaстi – 4,04 грн, м. Луганська – 3,38 грн.

Розмiр тарифiв на послуги з водопостачання по базових пiдприємствах станом на 1 грудня 2013 р. за 1 куб. м води для мешканцiв м. Вiнниці становить 1,66 грн, а для мешканцiв м. Луганська – 5,58 грн, м. Запорiжжя – 4,75 грн, м. Чернiвцiв – 4,88 грн. Така ж сама ситуацiя склалася й з тарифом на опалення помешкань громадян. Розмiр тарифу на 1 кв. м опалюваної площi вiдрiзняється мiж мiстами нашої крaїни щонайменше у п'ять-шiсть разiв. Безумовно, це є порушенням конституцiйного принципу рiвностi прав громадян за ознакою мiсця проживання, встановленого ст. 24 Конституцiї України.

Одним iз найхарактернiших прикладiв необґрунтованого пiдвищення тарифiв на житлово-комунальнi послуги є звернення *мешканця м. Хмельницького Юрiя Г.*, який ще у серпнi 2008 р. звернувся до Хмельницького облaсного територiального вiддiлення Антимонопольного комiтету України з приводу неправомiрних, на його думку, дiй з боку закритого акцiонерного товариства «Житлово-експлуатацiйне об'єднання», якi проявилися у порушеннi законодавства про захист економiчної конкуренцiї. Так, за результатами здiйсненого згаданим територiальним органом Антимонопольного комiтету України розслiдування було встановлено таке.

Виконкомом Хмельницької мiської ради було прийнято рiшення «Про встановлення тарифiв на послуги з утримання будинкiв i споруд та прибудинкових територiй» вiд 27.11.2006 р. № 905. Вiдповiдно до економiчного обґрунтування вартостi послуг, пов'язаних з утриманням будинкiв i споруд та прибудинкових територiй комунальної власностi мiста, були встановленi тарифи на послуги з утримання будинкiв i споруд та мiнiмально необхідний перелiк даних послуг. Проте всупереч постановi Кабiнету Мiнiстрiв України № 560 ЗАТ «Житлово-експлуатацiйне об'єднання», без погодження з виконкомом Хмельницької мiської ради розпочало здiйснювати нарахування квартирної плати вiдповiдно до розмiрiв, встановлених даним рiшенням. Як було зазначено вище, розмiр цих тарифiв був встановлений вiдповiдно до наданого економiчного обґрунтування вартостi послуг, пов'язаних з утриманням будинкiв i споруд та прибудинко-

вих територій комунальної власності міста, а тому не відображав економічно обґрунтовані витрати на виробництво житлово-комунальних послуг, які несло ЗАТ «Житлово-експлуатаційне об'єднання».

Таким чином, дії ЗАТ «Житлово-експлуатаційне об'єднання», які полягали у неправомірному застосуванні тарифів, встановлених рішенням виконкому Хмельницької міської ради «Про встановлення тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій» від 27.11.2006 р. № 905 на послуги з утримання будинків та прибудинкової території для комунальних підприємств м. Хмельницького, є порушенням, за висновком територіального органу Антимонопольного комітету України, вимог законодавства про захист економічної конкуренції, що передбачені п. 2 ст. 50 та ч. 1 ст. 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монополієм (домінуючим) становищем, шляхом вчинення дій, що призвели до ущемлення інтересів споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку.

За фактом встановлення територіальним органом Антимонопольного комітету України порушення на ЗАТ «Житлово-експлуатаційне об'єднання» було накладено штраф у розмірі 2000 грн. Проте, за твердженням заявника, тарифи на житлово-комунальні послуги для мешканців м. Хмельницького залишаються економічно необґрунтованими.

З метою забезпечення прав мешканців м. Хмельницького на доступні житлово-комунальні послуги Уповноважений з прав людини звернувся з відповідним запитом до керівництва Державної інспекції України з контролю за цінами, яке поінформувало про заплановану перевірку дотримання порядку формування, встановлення та застосування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, що надає ТОВ «Житлово-експлуатаційне об'єднання» м. Хмельницький. Провадження у цій справі триває.

Іншим прикладом порушення права людини на доступні житлово-комунальні послуги є звернення *мешканця м. Миколаївка Донецької області Юрія С.* У зверненні до Уповноваженого він скаржиться, що органи місцевого самоврядування м. Миколаївки, до компетенції яких належить встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, постійно безпідставно збільшують їх розмір. Як убачається з копій платіжних документів, наданих заявником, тільки за період з січня по квітень 2013 р. тарифи на водовідведення було збільшено майже у 2,5 рази.

З метою забезпечення прав мешканців м. Миколаївки на доступні житлово-комунальні послуги Уповноважений звернувся з відповідним запитом до керівництва Державної інспекції України з контролю за цінами, яке поінформувало про те, що за наслідками перевірки тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються комунальним підприємством «Сервіскомуненерго» м. Миколаївки Донецької області, встановлено порушення вимог постанови Кабінету Мі-

ністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 1 червня 2011 р. № 869.

Миколаївська міська рада Донецької області затвердила тарифи на послуги з централізованого водовідведення із середнім рівнем рентабельності у розмірі 100 % виробничої планової собівартості. Такий підхід до формування тарифів на житлово-комунальні послуги, за твердженням керівництва Держцінінспекції України, призводить до соціальної напруженості, адже послуги з централізованого водопостачання та водовідведення є соціально значущими. Оскільки КП «Сервіскомунаенерго» є природним монополістом, встановлення тарифів на такому високому рівні призводить до соціальної незахищеності різних верств населення, що суперечить одному з головних принципів державного регулювання на ринку комунальних послуг, передбаченому п. 5 ст. 2 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», – забезпеченню рівних можливостей доступу до отримання мінімальних норм житлово-комунальних послуг для споживачів незалежно від соціального, майнового стану, віку, місцеперебування тощо.

Уповноважений змушена підкреслити, що внаслідок недосконалості нормативно-правової бази в сфері оплати житлово-комунальних послуг відбувалося багато інших порушень, зловживань та прийняття незаконних рішень.

Так, у своєму зверненні до Уповноваженого мешканець м. Ясинувата Донецької області Володимир К. повідомив про те, що, попри надання ПП «ІРД» Ясинуватської філії «Домсервіс» довідки про відсутність у нього заборгованості з квартирної плати, на його мобільний телефон цілодобово надходили дзвінки та повідомлення про необхідність оплатити заборгованість за житлово-комунальні послуги.

Вимкнути мобільний телефон він не міг, оскільки окремо від нього проживають батьки похилого віку, які кожної миті можуть потребувати його допомоги. Такі дії працівників зазначеного підприємства заявник розцінив як здійснення на нього психологічного тиску та залякування, а тому просив Уповноваженого з прав людини сприяти їхньому припиненню.

Також Уповноважений звертає увагу на нерозв'язаність проблем комунального господарства зі станом зношеності тепломереж, водопроводів і каналізації, що внаслідок постійної їх аварійності перекладає додаткові витрати, що закладаються у тарифи комунальних послуг для населення, без визначення системного шляху розв'язання цієї проблеми.

Так, за даними аудиту Рахункової палати України, проведеного у 2013 р., фактична зношеність основних фондів комунальних підприємств перевищує 60 %. Щорічно в Україні на 100 км мереж трубопроводів припадає близько 260 ава-

рійних ситуацій, замінюється близько 600 км водопровідних мереж, що майже вчетверо менше необхідного.

З метою уникнення випадків встановлення економічно необґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги, на думку Уповноваженого з прав людини, необхідно:

- встановити єдині принципи і правила формування тарифів;
- знизити вартість енергоресурсів, що витрачаються на виготовлення комунальних послуг, шляхом технічного переоснащення котелень, встановлення енергоефективного обладнання, переведення котелень на альтернативні та більш дешеві види палива;
- чітко врегулювати розподіл повноважень щодо затвердження цін і тарифів на житлово-комунальні послуги між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- створити ефективний механізм контролю за ціноутворенням, кількістю та якістю наданих послуг і відповідністю рівня оплати за надані послуги;
- продовжити роботу з подальшого розвитку законодавчої бази реформування житлово-комунального господарства і сприяти прийняттю Житлового кодексу України.

Однією зі складових забезпечення права людини на безпечне життєве середовище є стан ліфтового господарства країни.

Ліфтове обладнання з року в рік старіє, його оновлення практично не проводиться і, як наслідок, спостерігається систематичне зупинення ліфтів з технічних причин, при цьому потреба в коштах на ремонт щорічно зростає. Ліфти, які відпрацювали 25-річний ресурс, підлягають технічному обстеженню для вирішення питання їх подальшої експлуатації.

Стан значної частини з майже 90 тис. ліфтів, якими обладнано житлові будинки України, є критичним і становить реальну загрозу для безпеки, здоров'я та життя громадян. Водночас діяльність Кабінету Міністрів України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України щодо його поліпшення є недостатньою.

Зокрема, відсутня Державна програма ремонту, модернізації та заміни ліфтів і систем диспетчеризації. Водночас Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 рр., затверджена Законом України від 11 червня 2009 р. № 1511-VI, не містить конкретних обсягів фінансування робіт щодо відновлення та ефективної експлуатації ліфтового господарства.

Яскравим прикладом порушення права людини на безперебійну та безпечну роботу ліфтів є звернення мешканців житлового будинку № 14/33 по вул. Драй-

зера м. Києва. З метою захисту прав цих людей Уповноважений звернулася до керівництва Київської міської державної адміністрації та Деснянської районної в м. Києві державної адміністрації, яке поінформувало про те, що заміна (реконструкція) та модернізація ліфтів у житлових будинках м. Києва проводиться відповідно до адресного переліку житлових будинків, у яких необхідно виконати роботи по заміні або модернізації ліфтів, послідовно по роках встановлення ліфтового обладнання та з урахуванням виділених коштів на ці цілі.

Нині у будинках місцевих рад Деснянського району налічується 1035 ліфтів, які досягли граничного терміну експлуатації, з них 216 ліфтів – від 33 до 43 років експлуатації і потребують першочергової заміни. Деснянською районною в м. Києві державною адміністрацією ліфти за вищевказаною адресою включено до пропозицій по капітальних видатках спеціального фонду (бюджету розвитку) на 2014 р. по галузі «Житлово-комунальне господарство» в перелік об'єктів, що потребують капітального ремонту житлового фонду.

З метою розв'язання цієї життєво важливої проблеми та забезпечення прав людей на безпечне життєве середовище необхідно розробити та затвердити у встановленому порядку Державну програму модернізації ліфтового господарства України. При підготовці проектів законів України про Державний бюджет України на відповідний рік передбачати видатки на адресне фінансування заходів згідно з Програмою.

Уповноважений з прав людини переконана, що діяльність спеціально уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій з питань забезпечення безпечного життєвого середовища має ґрунтуватися на основі послідовного виконання правових, організаційних, технічних, економічних, наукових, виховних та інших заходів.

Уповноважений з прав людини вважає за необхідне привернути увагу до проблеми невиконання вимог містобудівного законодавства, яка також суттєво впливає на стан забезпечення прав людей на належні та безпечні умови проживання.

Зазначене зумовлено поширеністю випадків порушення вимог містобудівного законодавства, що безпосередньо впливає на санітарну безпеку для життя і здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища, захист від шуму тощо.

Основними причинами порушення законодавства у сфері регулювання містобудівної діяльності, на думку Уповноваженого, є:

- низький рівень правової культури фізичних осіб та суб'єктів господарювання, замовників будівництва;
- недосконалість нормативно-правової бази у сфері регулювання містобудівної діяльності, зокрема, відсутність належної диференціації штрафних санкцій за порушення вимог містобудівного за-

конодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд **залежно від суспільних наслідків адміністративного проступку на порушені права і свободи громадян, права і законні інтереси юридичних осіб, власність, громадський порядок і громадську безпеку;**

- неналежний контроль з боку Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів, а також застосування заходів реагування в інтересах захисту законних прав і свобод громадян на незаконні дії замовників, підрядних організацій при незаконному будівництві.

Значна кількість звернень з порушеного питання свідчить про факти самовільних будівництв, виконаних з порушеннями Державних будівельних норм, будівництва з суттєвими відхиленнями від проектної документації та за відсутності авторського і технічного нагляду, що не сприяє формуванню безпечного середовища для життя і здоров'я людини. Дотримання ж зазначених норм дає можливість забезпечити механічний опір та стійкість споруд під час їх зведення та експлуатації; пожежну безпеку, зокрема, збереження несучої здатності конструкцій при пожежі протягом певного часу, обмеження поширення вогню та диму, забезпечення евакуації людей із споруди; безпеку експлуатації (у процесі експлуатації споруд повинні бути виключені ризики нещасних випадків); санітарну безпеку для життя і здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища, захист від шуму тощо.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулися *мешканці житлових будинків № 12 по вул. Лютеранська, № 7 по вул. Круглоуніверситетська, № 25 по вул. Хрещатик у м. Києві* щодо забезпечення їхніх прав на безпечне для життя і здоров'я довкілля у зв'язку з будівництвом готельного комплексу з підземним паркінгом на вул. Лютеранській, 14-В м. Києва.

Заявники скаржаться, що зазначене будівництво негативно впливає на технічний стан навколишніх житлових будинків і призводить до руйнації несучих конструкцій, а продовження будівництва становить загрозу їхньому життю і здоров'ю.

Також з висновку до науково-технічного звіту за договором «Обстеження технічного стану існуючих будинків №№ 7, 12, 16, 18, прилеглих до забудови готельного комплексу з підземним паркінгом по вул. Лютеранській, 14-В, розрахунки і оцінка впливу будівництва на існуючі будинки і моніторинг їх технічного стану в процесі будівництва» від 18 січня 2010 р. № 11-10, зробленого науково-дослідним інститутом будівельного виробництва, убачається, що на будинках №№ 12, 18-Б по вул. Лютеранській спостерігається стабільна тенденція продовження деформацій (нерівномірного зростання осадок і розкриття тріщин).

За висновками фахівців, це свідчить, що названі будинки знаходяться у зоні гранично-рівноважного стану стосовно зовнішніх впливів і що технологія робіт (ризиків, перелічені в п. 5 даного документа) може дати поштовх до розвитку деформацій, які не враховані проведеними розрахунками. Також за результатами комплексної експертизи ДП «Укрдержекспертиза» замовникові та виконавцям будівництва були доведені зауваження та пропозиції щодо необхідності доопрацювання проектної документації та приведення проектних рішень у відповідність до встановлених державних будівельних норм.

З метою забезпечення конституційних прав мешканців зазначених житлових будинків на належні умови проживання, безпечно для життя і здоров'я довкілля Уповноважений з прав людини направив відповідний запит керівництву Державної архітектурно-будівельної інспекції України, яке поінформувало про вжиті заходи. Йдеться, зокрема, про те, що проектною документацією передбачено влаштування шпунтового огородження котловану з монтажем технологічних розпірних конструкцій та стіни в ґрунті. Крім того, відповідно до розпорядження Київської міської державної адміністрації від 07.05.2012 р. № 727 передбачено комплекс протиаварійних заходів із укріплення схилу Хрещатицького яру в межах вулиць Лютеранської та Круглоуніверситетської.

Під час будівництва Науково-дослідним інститутом будівельного виробництва на замовлення ПрАТ «Промінвестгруп-1» здійснюється науково-технічний супровід на зазначеному об'єкті. Крім того, ТОВ «Солдата Україна» на замовлення ПрАТ «Промінвестгруп-1» здійснюється геодезичний моніторинг стану прилеглих будівель за допомогою автоматизованої системи моніторингу, яка надає оперативні дані про крени, горизонтальні переміщення та осадки будівель, прилеглих до будівельного майданчика.

Іншим прикладом порушення вимог містобудівного законодавства є звернення мешканки м. Львова Віри Т. Заявниця, яка є людиною з інвалідністю, повідомляє, що сусід без її згоди та необхідних дозвільних документів, всупереч будівельним та протипожежним нормам і правилам розпочав будівельні роботи з облаштування кімнати на горищі прибудови. За твердженням заявниці, такі дії сусіда призводять до руйнації помешкання, зокрема, до прогинання стелі та утворення тріщин.

З метою усунення порушень вимог містобудівного законодавства та забезпечення права заявниці на цілісність її помешкання Уповноважений звернувся до керівництва Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Львівській області, яке за результатами проведеної перевірки поінформувало про вжиті заходи. Йдеться, зокрема, про те, що за порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності адміністративною комісією Личаківської районної адміністрації було винесено постанову про притягнення сусіда заявниці до адміністративної відповідальності шляхом накладення штрафу.

Через небажання мешканця житлового будинку, який порушив вимоги містобудівного законодавства, самостійно демонтувати зроблену перебудову, Личаківська районна адміністрація звернулася до суду з позовною заявою про зобов'язання його провести демонтаж сходів та закладення самовільно влаштованого отвору в перекритті.

Також до Уповноваженого з прав людини звернулася *мешканка м. Алчевська Луганської області Надія П.* щодо забезпечення прав на належні умови проживання, санітарне благополуччя, безпечне для життя і здоров'я довкілля.

У зверненні заявниця скаржиться, що в напівпідвальному приміщенні житлового будинку знаходиться магазин «Саморез», який належить приватному підприємцю. Підприємець, за твердженням заявниці, без її згоди та всупереч встановленим будівельним та санітарним нормам і правилам здійснив прибудови до магазину, дах яких закриває простір перед її вікнами. Також підприємець встановив кондиціонер на рівні вікон спальні квартири, у якій відпочиває похилого віку матір заявниці.

З метою забезпечення прав заявниці та її матері на належні умови проживання, безпечне для життя і здоров'я довкілля Уповноважений звернувся до керівництва Луганської обласної санітарно-епідеміологічної станції та Інспекції архітектурно-будівельного контролю у Луганській області, які поінформували про вжиті заходи. Йдеться, зокрема, про те, що фахівцями Алчевської міської філії ДУ «Луганський обласний лабораторний центр Держсанепідслужби України» проведено дослідження шумового навантаження роботи зовнішнього блоку кондиціонера, який встановлено на торцевій стіні спальної кімнати квартири. За результатами досліджень, проведених у квартирі заявниці, встановлено перевищення рівня шуму на 1 дБАекв. при працюючому кондиціонері та відсутності руху автотранспорту по вулиці.

У зв'язку з цим Алчевським міським Управлінням Головного управління Держсанепідслужби у Луганській області підприємцю внесено припис щодо вжиття вичерпних заходів з ревізії та звукоізоляції зовнішнього блоку кондиціонера з метою забезпечення дотримання допустимого рівня шуму згідно з вимогами СН № 3077-84 «Санитарные нормы допустимого шума в помещениях жилых и общественных зданий и на территории жилой застройки».

Особливе занепокоєння в Уповноваженого викликають системні порушення прав людини на безпечні умови проживання внаслідок незаконного будівництва та неналежного організаційного і нормативно-правового забезпечення державного контролю за додержанням містобудівного законодавства.

До Уповноваженого з прав людини надходять звернення від мешканців м. Києва, Донецької, Дніпропетровської та інших областей щодо захисту їхніх прав на належні й безпечні умови проживання, а також стосовно неналежного регулювання Державною архітектурно-будівельною інспекцією України та її тери-

торіальними органами за зверненнями громадян про незаконне будівництво, що порушує їхні конституційні права.

Результати провадження засвідчують, що Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державною архітектурно-будівельною інспекцією України **не забезпечується належне виконання функціональних завдань щодо формування та реалізації державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю**, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» та положеннями про зазначені центральні органи виконавчої влади відповідно.

На результативності інспекційних заходів негативно відбивається недостатня урегульованість у законодавстві важелів дієвого впливу Держархбудінспекції на порушників містобудівного законодавства.

Переважна більшість контрольних заходів територіальних органів Держархбудінспекції за зверненнями громадян щодо порушення їхніх прав незаконним будівництвом залишається безрезультатною внаслідок недопущення посадових осіб Інспекції на об'єкт будівництва, ненадання їм проектно-виконавчої документації та будь-яких пояснень про розпочате будівництво.

Відмова замовника будівництва від надання пояснень, участі у розгляді справи про правопорушення у сфері містобудування, зокрема, не підписання керівником або уповноваженим представником суб'єкта містобудування акта перевірки, протоколу, неотримання ним припису про усунення правопорушень уможливають уникнення порушником відповідальності, передбаченої Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності».

Крім того, зазначені протиправні дії замовника будівництва у разі наявності у нього дозволу на виконання будівельних робіт не дають можливості анулювати такий дозвіл відповідно до частини шостої ст. 37 Закону в адміністративному суді за позовом Держархбудінспекції у разі перешкоджання проведенню перевірки.

Водночас з 2011 р. – часу прийняття Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» – Мінрегіоном і Держархбудінспекцією не забезпечено належного узагальнення практики застосування законодавства з питань архітектурно-будівельного контролю, не вжито вичерпних заходів щодо урегулювання відповідно до частини третьої ст. 37, частини другої ст. 39¹ Закону порядку анулювання або скасування дозволу на виконання будівельних робіт при порушенні суб'єктами містобудування законодавства у цій сфері.

Органами Держархбудінспекції також не забезпечується відповідно до частини п'ятої ст. 41 Закону належної взаємодії з іншими правоохоронними та контролюючими органами.

Характерним прикладом вищенаведеного є провадження у справі про порушення прав мешканців житлового будинку № 6 по вул. Петровського у

Солом'янському районі м. Києва на безпечні умови проживання, а також на належний розгляд їхніх звернень контролюючими органами.

У своєму зверненні заявники повідомляють, що впродовж останніх двох років у квартирах № 1, № 2 і № 3 їхнього будинку незаконно ведуться будівельні роботи з переобладнання під ресторан з окремим входом з вулиці Петровського та прибудинковою терасою.

Зокрема, за цей час було демонтовано внутрішні перегородки із втручанням у несучі конструкції, знято підлогу і вивезено велику кількість ґрунту, в результаті чого створено великі підвальні приміщення. Труби водонесучих і водовідвідних комунікацій, а також газові труби просто висять у повітрі. У цокольній частині будинку зроблено дверний проріз – ворота гаража. В'їзд до гаража заглиблений у ґрунт без водовідведення, що спричиняє заливку фундаменту під будинком поверхневими водами. Фактично будинок, який зведений ще у 1956 р. і в якому жодного разу не було капітального ремонту, знаходиться над прірвою і може рухнути будь-якої миті.

Неодноразові звернення мешканців будинку до Держархбудінспекції, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів щодо незаконного будівництва, що становить реальну загрозу їхньому життю, залишаються без належного реагування.

Незважаючи на відсутність належних дозвільних документів, згоди власників квартир, що безпосередньо прилягають до об'єкта незаконного будівництва, у поточному році будівельні роботи ведуться на повну потужність, стали повномасштабними як у самих житлових приміщеннях, так і в підвальних (цокольних) приміщеннях під ними, з одночасним спорудженням прибудинкової тераси ресторану.

У ході провадження Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Г. П. Темник листом від 17.07.2013 р. поінформував Уповноваженого з прав людини, зокрема, про те, що за дорученням Держархбудінспекції Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю у м. Києві здійснила з виїздом на місце перевірку дотримання вимог законодавства під час проведення зазначених будівельних робіт. **При цьому особами, які перебували на території будівництва, Інспекції не надано проектно-виконавчої документації та відмовлено в доступі до приміщень. На запрошення до Інспекції замовник зазначеного будівництва не з'явився, а незаконне будівництво триває.**

Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю у м. Києві, якою 15.05.2013 р. зареєстровано декларацію про початок виконання будівельних робіт на цьому об'єкті, з метою вжиття заходів та сприяння у проведенні перевірки звернулася з відповідним листом до Солом'янської районної прокуратури м. Києва. **Однак до цього часу прокуратурою заходів не вжито, декларацію про початок виконання будівельних робіт Держархбудінспекцією не скасовано, незаконне будівництво триває.**

Аналогічні провадження Уповноваженого з прав людини у справах про порушення прав людини на належні й безпечні умови проживання, цілісність житла та стосовно неналежного забезпечення державного контролю за додержанням містобудівного законодавства здійснюються за зверненням *мешканців м. Києва щодо незаконного будівництва по: вул. Жиланській, 118, 120-Б; вул. Червоноармійській, 26; поряд із житловим будинком № 21 по проспекту Григоренка в Дарницькому районі; а також влаштування літнього майданчика на проспекті Перемоги, 47-А тощо.*

Стосовно бездіяльності Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Донецькій області за фактом порушення прав мешканки м. Макіївки на належні умови проживання внаслідок незаконного будівництва у лютому 2013 р. Омбудсманом було внесено подання Голові Державної архітектурно-будівельної інспекції України О. В. Рибаку, однак внаслідок невстановлення Держархбудінспекцією фактичного місцезнаходження правопорушника до відповідальності його не притягнуто, порушені у 2011 р. права заявниці до цього часу не поновлено.

Зазначене засвідчує системність проблеми в організаційному і нормативно-правовому забезпеченні державного контролю за додержанням містобудівного законодавства.

Враховуючи зазначене, Уповноваженим було внесено подання Прем'єр-міністрові України, в якому запропоновано вжити заходів організаційного та нормативно-правового забезпечення, спрямованих на покращення результативності державного контролю за додержанням містобудівного законодавства, що здійснює Державна архітектурно-будівельна інспекція України та її територіальні органи за зверненнями громадян про порушення їхніх прав на безпечні умови проживання внаслідок незаконного будівництва.

У відповідь на внесений акт реагування Уповноваженого з прав людини Прем'єр-міністром України було доручено (*доручення від 22.08.2013 р. № 32334/1/1-13 до подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*) керівництву Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Державної архітектурно-будівельної інспекції та головам Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій вжити заходів, зокрема, за наведеними у поданні фактами.

Однією з причин неналежної результативності архітектурно-будівельного контролю за зверненнями громадян щодо порушення їхніх прав унаслідок незаконного будівництва є недостатній рівень реагування правоохоронних органів на звернення органів державного архітектурно-будівельного контролю щодо взаємодії у здійсненні державного контролю, як це передбачено частиною п'ятою ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Зокрема, за наведеною Мінрегіоном інформацією, правоохоронними органами вжито заходів реагування у 2011 р. за 21,8 % звернень органів

державного архітектурно-будівельного контролю, у 2012 р. – за 15,8 % та за 8 місяців 2013 р. – за 15,8 %.

У зв'язку з цим Уповноваженим було направлено звернення до Генерального прокурора України для налагодження ефективної взаємодії правоохоронних органів і Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів у здійсненні державного нагляду і контролю за фактами порушення прав людини на безпечні умови проживання внаслідок незаконного будівництва.

Слід зазначити, що у відповідь на внесений Уповноваженим акт реагування Урядом вживалися певні заходи, спрямовані на вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного контролю за додержанням містобудівного законодавства. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 918 внесено зміни, зокрема, до постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів», якими у разі виявлення Державною архітектурно-будівельною інспекцією недостовірних даних замовник будівництва у декларації наділяє Інспекцію правом на її скасування, що дасть змогу певною мірою вживати заходів до замовників незаконного будівництва.

На тлі недостатньо ефективного застосування Державною архітектурно-будівельною інспекцією України та її територіальними органами заходів реагування на грубі порушення прав людей, постраждалих внаслідок незаконного будівництва ресторанів, бізнес- та офісних центрів, склалася неоднозначна практика правозастосування адміністративних заходів до людей із незначними матеріальним доходами, які за відсутності реальної допомоги від держави у розв'язанні їхніх житлових проблем спромоглися впродовж довгих років власними силами побудувати невеличкий житловий будинок.

До Уповноваженого з прав людини звернулася мешканка Васильківського району Київської області, пенсіонерка, ветеран праці Валентина О. щодо необґрунтованого винесення посадовими особами Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Київській області постанови від 29.10.2013 р. у справі про адміністративне правопорушення, якою заявницю визнано винною у адмінправопорушенні, передбаченому частинами 1, 12, 16, 17 ст. 96 КУпАП та накладено штраф у розмірі 13,6 тис. грн.

Виходячи зі змісту звернення, у 2005 р. родина Валентини О., отримавши дозвіл на будівництво і виготовивши будівельний паспорт, вісім років самотужки зводила будинок загальною площею 30 м², що майже удвічі менше, ніж передбачена проектна площа, у зв'язку із ускладненням матеріального становища родини.

Двічі Валентина О. заповнювала декларацію про готовність об'єкта будівництва до експлуатації та подавала до Інспекції, проте безрезультатно. Заявниці

як замовнику будівництва було відмовлено на підставі ненадання сертифікатів осіб, які здійснювали авторський та технічний нагляд.

Приписом, складеним 10.09.2013 р. посадовою особою Інспекції, зобов'язано людину похилого віку до 31.04.2014 р. усунути виявлені порушення, зокрема, шляхом добудови господарських споруд, як це передбачено у будівельному паспорті, а заяву щодо примусового стягнення адміністративного штрафу направлено до Державної виконавчої служби Васильківського району Київської області.

Уповноважений вважає, що такі дії у застосуванні адміністративної відповідальності та вимоги посадових осіб Інспекції до людей похилого віку із вкрай незначним матеріальним забезпеченням, які власними силами та коштом побудували маленький будинок, на тлі системного невжиття Державною архітектурно-будівельною інспекцією заходів за фактами грубих порушень прав людини на безпечні умови проживання є цинічними, неадекватними та необґрунтованими.

Звернення до керівництва Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства стосовно позиції можливого урегулювання на законодавчому рівні диференційованих підходів щодо застосування Інспекцією адекватної адміністративної практики застосування штрафних санкцій та заходів у подібних випадках розуміння і підтримки не отримало.

З огляду на зазначене Уповноважений вважає за необхідне на законодавчому рівні визначити більш ефективні підходи у диференціації штрафних санкцій за порушення вимог містобудівного законодавства залежно від суспільних наслідків адміністративного проступку на порушені права і свободи громадян, права і законні інтереси юридичних осіб, власність, громадський порядок і громадську безпеку.

Узагальнені пропозиції:

- при формуванні і реалізації державної екологічної політики неухильно забезпечувати імплементацію та дотримання норм основоположних міжнародних договорів у сфері охорони навколишнього середовища й природи, прав людини на участь у процесі прийняття органами влади рішень, що стосуються довкілля, та отримання інформації про оцінку впливу у разі реалізації таких рішень на довкілля;
- з метою забезпечення екологічної безпеки населення запровадити правові механізми, спрямовані на стимулювання власників підприємств модернізувати виробничі очисні споруди, на застосування передових екологічно збалансованих ресурсозберігаючих техноло-

гій, маловідходних замкнутих циклів та подальший розвиток систем оборотного та повторного використання вод;

- *створити сприятливі умови для можливості залучення органами місцевого самоврядування інвестиційних джерел для розв'язання проблеми забезпечення людей якісною питною водою;*
- *встановити на законодавчому рівні єдині принципи і правила формування тарифів на житлово-комунальні послуги, а також запровадити ефективний механізм контролю за ціноутворенням, кількістю та якістю наданих послуг і відповідністю рівня оплати за надані послуги;*
- *продовжити роботу з подальшого розвитку законодавчої бази реформування житлово-комунального господарства і сприяти прийняттю Житлового кодексу України;*
- *забезпечити прийняття та реалізацію у встановленому порядку Державної програми модернізації ліфтового господарства України;*
- *вжити заходів нормативно-правового урегулювання щодо більш ефективної диференціації адміністративних штрафів за порушення вимог містобудівного законодавства залежно від суспільних наслідків адміністративного проступку на порушені права і свободи громадян, права і законні інтереси юридичних осіб, власність, громадський порядок і громадську безпеку;*
- *законодавчо врегулювати спрощення процедури отримання декларації про готовність об'єктів індивідуального житлового будівництва до експлуатації, загальна площа яких не перевищує 130 кв. м.*

РОЗДІЛ 4

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ, ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ, ВETERANІВ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ТА ЧЛЕНІВ ЇХНІХ СІМЕЙ

Уповноважений з прав людини, керуючись ст. 101 Конституції України, Законами України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», продовжує системний моніторинг заходів щодо запобігання порушенням громадянських та особистих прав військовослужбовців на життя і здоров'я, захист честі й гідності, особисту недоторканність і безпеку, справедливі та сприятливі умови служби. Предметом демократичного цивільного контролю залишається дотримання вимог Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, які підлягають призову на військову службу, проходять військову службу або знаходяться в запасі, а також звільнених з військової служби та членів їхніх сімей.

У 2013 р. до Уповноваженого з прав людини надійшло **469** повідомлень про порушення прав людини в Збройних Силах України та інших військових формуваннях. З письмовими зверненнями звернулися **275** військовослужбовців, **17** членів сімей загиблих військовослужбовців, **81** ветеран війни та ін. Моніторинг Уповноваженого, провадження за зверненнями військовослужбовців, ветеранів військової служби та членів їхніх сімей свідчать, що кардинальних змін у сфері забезпечення прав військової людини не відбулось, залишаються вкрай загостреними проблеми, порушені у попередній Щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини. Протягом року вживались певні заходи щодо

реалізації пропозицій Уповноваженого з метою вдосконалення законодавчих і нормативно-правових актів, водночас остаточних законодавчих рішень не було прийнято, гострі проблеми щодо забезпечення прав військовослужбовців на охорону здоров'я та оздоровлення, житло, належний рівень матеріального забезпечення, соціальний захист у зв'язку зі звільненням тощо залишаються не розв'язаними.

Права громадян на життя і здоров'я, честь і гідність є природними, невід'ємними і невідчужуваними, і вони ні за яких обставин не можуть бути обмежені для військовослужбовців. Тому ці питання є предметом особливої турботи Уповноваженого з прав людини, вони неодноразово порушувалися у зверненнях до керівників Збройних Сил України та інших військових формувань, були предметом ретельного обговорення під час науково-практичних конференцій, навчально-методичних заходів тощо.

Результати моніторингу Уповноваженого з прав людини свідчать, що правова підготовка і правове виховання, заняття й інструктажі стосовно дотримання правил безпеки при виконанні функціональних обов'язків, лекції та семінари щодо збереження життя і здоров'я, систематичний аналіз результатів діяльності військових керівників усіх рівнів дають певні результати. Водночас загибель людей у мирний час продовжує непокоїти суспільну думку, вимагає від органів військового управління вичерпних заходів морально-психологічного, правового та адміністративного характеру.

Протягом 2013 р. Збройні Сили України втратили 35 військовослужбовців, внутрішні війська МВС України – 8. Уповноважений з прав людини привертає увагу до того, що майже 46 % загиблих військовослужбовців покінчили життя самогубством. Це свідчить про складні соціально-психологічні умови у військових колективах, незадовільне матеріальне становище сімей військовослужбовців, а також про їхнє послаблене психічне здоров'я.

Так, у червні 2013 р. пострілом у скроню покінчив життя самогубством *старший прапорщик військової частини внутрішніх військ 3024 Михайло Д., начальник складу артозброєння та боєприпасів*. До такого рішення його спонукала виявлена перевіркою умов зберігання зброї на складі нестача стрілецької зброї. Хоча досконально мотиви позбавлення військовослужбовцем себе життя не досліджені, водночас можна зробити висновки, що в основі такої події лежать матеріальні інтереси, відсутність належного правового порядку і тривала безкарність правопорушень.

Необхідно зазначити, що до 60 % військовослужбовців гине у позаслужбовий час та майже 40 % загиблих – офіцери. Водночас кожний п'ятий військовослужбовець гине при виконанні службових обов'язків.

Так, 25 липня 2013 р. на базі 240-го центру підготовки підрозділів у Житомирській області під час проведення занять з бойової підготовки загинув *військо-*

вослужбовець за контрактом солдат Андрій О. Виконуючи завдання з форсування водної перешкоди, він не впорався з сильною течією і потонув.

Не може не викликати стурбованості значна частка втрат військовослужбовців військової служби за контрактом – як і в попередні роки, більше половини загиблих становили саме військовослужбовці за контрактом. У 2013 р. порівняно з 2012 р. частка таких загиблих зросла з 50,8 % до 54,3 % (табл. 4.1). Перехід до комплектування Збройних Сил України на контрактній основі, на жаль, не супроводжується розробкою та запровадженням нових технологій вивчення соціально-психологічних процесів у військових колективах, психологічних особливостей цієї категорії військовослужбовців та управління ними, удосконалення методичних навичок керівного складу.

Залишається невинуватеною й відсутність належної уваги до збереження здоров'я військовослужбовців. Виконання обов'язків військової служби пов'язано з підвищеним ризиком для життя і здоров'я, але належних заходів адміністративного характеру, на думку Уповноваженого з прав людини, не вживається. Так, у 2013 р. достроково було звільнено з військової служби за станом здоров'я 458 військовослужбовців строкової служби, серед яких лише близько 50 звільнень (11 %) було пов'язано з помилками призовних комісій, а майже 90 % – із погіршенням стану здоров'я під час несення строкової служби.

Не зменшується й кількість офіцерів, військовослужбовців військової служби за контрактом, які звільняються за станом здоров'я, серед загальної чисель-

Таблиця 4.1. Дані про загибель військовослужбовців у Збройних Силах України (осіб)

	Всього	Офіцери	В/службовці за контрактом	В/службовці строкової служби
2010 р.	58	16	38	4
2011 р.	45	14	21	10
% до попереднього року	77,6	87,5	55,3	250,0
2012 р.	65	23	33	9
% до попереднього року	144,4	164,3	157,1	90,0
2013 р.	35	14	19	2
% до попереднього року	53,8	60,9	57,6	22,2

ності звільнень з військової служби. Протягом останніх років це стало підставою звільнення 46–48 % офіцерів та 15–20 % солдатів і сержантів військової служби за контрактом.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчує, що у створенні належних умов служби офіцерів, військовослужбовців військової служби за контрактом, солдатів строкової служби достатніх позитивних змін не відбулося. На жаль, протягом останнього року спостерігається подальше зниження уваги до соціально-психологічних процесів у військових колективах, байдуже ставлення до особистості та потреб військовослужбовців, їхніх проблем і запитів, що призводить до правопорушень, приниження їх честі та гідності. Привертає увагу й те, що 35,2 % повідомлень про порушення права людини в Збройних Силах України та інших військових формуваннях військовослужбовці пов'язують із перевищенням повноважень посадовими особами та безпосередніми командирами.

Однією з причин такого стану справ є зниження рівня соціальної та професійної активності керівного складу військових формувань. Державна комплексна програма реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 р., затверджена Указом Президента України від 2 вересня 2013 р. № 479/203, передбачає оптимізацію чисельності військових частин і підрозділів, що, у свою чергу, зумовлює суттєве скорочення чисельності Збройних Сил, звільнення військовослужбовців з військової служби і вимагає належного соціального захисту.

Прийнятий у 2004 р. Закон України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються зі служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей» визначив таким особам низку державних гарантій соціального захисту, серед яких – гарантії щодо перенавчання і працевлаштування, пенсійного і житлового забезпечення, охорони здоров'я тощо.

Статус осіб, які звільняються зі служби на підставі нормативно-правових актів, прийнятих у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, підтверджується наказами (витягами з наказів) відповідних командирів (начальників), яким чинним законодавством надано право звільняти військовослужбовців з військової служби, і відображається в їхніх особових справах. Проте звернення до Уповноваженого з прав людини осіб, звільнених з військової служби останнім часом, **засвідчують наявність суттєвих прогалин у правовому регулюванні, інформаційному та організаційному забезпеченні процесу звільнення військовослужбовців з військової служби на таких підставах.**

Так, до Уповноваженого звернулись офіцери *Олександр А., Андрій Т., Руслан Б. та Андрій Л.* щодо дотримання порядку звільнення з військової служби у запас. Заявники повідомляють, зокрема, що відповідно до наказу начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України від 17.12.2013 р. № 894 (по особовому складу) їх звільнено з військової служби: «у запас за час-

тиною шостою, пунктом «г» (у зв'язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів)». Натомість у витягу з цього наказу відсутній запис: «Звільняється у зв'язку із реформуванням Збройних Сил України», що, на думку заявників, не відповідає вимогам спільної директиви Міністра оборони України та начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України від 10.10.2013 р. № Д-1 «Про основні заходи кадрового забезпечення Збройних Сил України на період до 2017 року».

Відповідно до вимог зазначеної Директиви «у поданнях на військовослужбовців до звільнення їх з військової служби та у наказах (по особовому складу) посадових осіб, яким надано право звільнення військовослужбовців з військової служби, зазначати, що звільнення здійснюється у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України (крім військовослужбовців, зазначених в абзаці двадцять першому цього пункту)». *Звільнення військовослужбовців з військової служби в запас, з підстав, не пов'язаних з реформуванням Збройних Сил України, позбавляє їх права на отримання пільг, передбачених законами України для осіб, звільнених з військової служби у зв'язку з реформуванням. Крім того, неоднакове застосування вимог Директиви під час звільнення військовослужбовців у листопаді та грудні 2013 р. містить ознаки дискримінації.*

Уповноважений з прав людини вважає, що за таких обставин значна кількість військовослужбовців – командирів і начальників зосереджується на розв'язанні власних проблем, належної уваги морально-психологічному стану і бойовій підготовці не приділяє, що, у свою чергу, спричиняє кризові процеси у військових колективах.

Уповноважений з прав людини переконана у необхідності належного правового, фінансового та адміністративного забезпечення процесу реформування Збройних Сил України, створення належних умов життєдіяльності військ, реалізації прав і свобод, гарантованих особам, які звільняються з військової служби на цих підставах.

Одним із важливих напрямів забезпечення соціально-економічних прав військовослужбовців є вдосконалення нормативно-правового регулювання **грошового забезпечення** військовослужбовців, яке є основним, а здебільшого й єдиним джерелом існування їхніх сімей.

Постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2007 р. № 1294 «Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу» були затверджені схеми посадових окладів, окладів за військовим званням та додаткові види грошового забезпечення військовослужбовців. Прийняті рішення дали змогу упорядкувати структуру грошового забезпечення військовослужбовців, досягти того, що частка основних його видів становила понад 70 %. Відтоді структура грошового забезпечення військовослужбовців змінювалася постановами Кабінету Міністрів України, зокрема й постановою від 22 вересня 2010 р. № 889 з наступними змінами у 2011–2013 рр. Зазначеною постановою збільшення

грошового забезпечення військовослужбовців передбачене шляхом виплати їм винагород. Зокрема, з 1 липня 2014 р. усім військовослужбовцям Збройних Сил України передбачається виплата щомісячної додаткової грошової винагороди у розмірі, що не перевищує місячне грошове забезпечення.

У такий спосіб Кабінет Міністрів України в межах наданих йому Конституцією України повноважень встановив грошову винагороду за виконання особливих завдань і функціональних обов'язків військовослужбовцям Збройних Сил України та деяких інших формувань.

Водночас прийняті рішення збільшувати розміри грошового забезпечення у такий спосіб окремих категорій військовослужбовців Збройних Сил України, внутрішніх військ та Державної прикордонної служби призвели до суттєвої різниці у його розмірах з іншими військовими формуваннями і правоохоронними органами, зменшили частку основних його видів. *Так, командир взводу, лейтенант, який проходить службу у військовій частині Збройних Сил України, яка дислокується в Криму, отримує грошове забезпечення у розмірі 4752 грн, командир батальйону – 7080 грн, основні види якого становлять 21–22 %, а командир взводу військових частин, які дислокуються в інших регіонах країни, – 3326 грн, де основні його види становлять 30 %.*

Такі рішення містять певні ознаки дискримінації за службовим становищем, призводять до зниження мотивації щодо виконання службових обов'язків за прямим посадовим призначенням, створюють основу для зловживання службовим становищем і вибіркового застосування заохочувальних заходів.

Уповноважений з прав людини переконана у необхідності підготовки та внесення змін до нормативно-правових актів з метою приведення розмірів основного та додаткових видів грошового забезпечення військовослужбовців у відповідність до класифікаційних характеристик, розмірів посадового окладу та умов служби, збільшення частки основних його видів та удосконалення матеріальних стимулів бойової майстерності.

Залишається на контролі Уповноваженого з прав людини стан захисту права громадян України на вихідну допомогу, яка виплачується у зв'язку з призовом або прийняттям на військову службу, як це передбачено Кодексом законів про працю України та Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу».

За результатами провадження 8 лютого 2013 р. *Прем'єр-міністрові України було внесено подання Уповноваженого з прав людини щодо розроблення порядку надання зазначеної допомоги та з метою передбачити погашення заборгованості, що утворилася за попередні роки.* На виконання доручення Прем'єр-міністра України Міністерством соціальної політики України розроблений проект нормативно-правового акта Кабінету Міністрів України, яким передбачається врегулювати порядок виплати грошової допомоги громадянам Украї-

ни, які призиваються на військову службу. Проте, оскільки до цього часу такий порядок не затверджений, провадження у цій справі триває.

Моніторинг Уповноваженого стану додержання соціально-економічних прав військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, ветеранів військової служби та членів їхніх сімей свідчить, що однією з головних проблем залишається **незабезпеченість їхніх житлових прав**.

Слід зазначити, що власного помешкання очікують майже 45 тис. захисників Вітчизни, близько 11,5 тис. сімей військових пенсіонерів. Середній вік безхатченків Міноборони становить 55 років. Поглиблюються проблеми житлового забезпечення внутрішніх військ МВС України. Якщо станом на 1 січня 2013 р. на квартирному обліку у внутрішніх військах перебувало 4,9 тис. осіб, то станом на 1 січня 2014 р. – вже понад 5 тис. осіб, з яких майже 22 % є пільговиками.

Уповноважений з прав людини змушена наголосити, що контрольні показники забезпечення житлом військовослужбовців, а також звільнених у запас або відставку, закріплені Комплексною програмою забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів та членів їх сімей, з року в рік не виконуються. Зазначені тенденції відображено у таблиці 4.2.

Таблиця 4.2. Стан реалізації права на забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби та членів їхніх сімей (за даними Міністерства оборони України станом на 1 січня 2014 р.)

<i>Стан реалізації права на забезпечення житлом</i>	<i>2010 р.</i>	<i>2011 р.</i>	<i>2012 р.</i>	<i>2013 р.</i>
Перебувають на квартирному обліку	45 085	45 175	44 941	44 535
Контрольні показники Комплексної програми (кількість квартир)	5974	3220	4509	5797
Кількість осіб, що поліпшили житлові умови	2020	1454	1269	365
% до тих, хто перебуває на обліку	4,5	3,2	2,8	0,8
% до показників програми	33,8	45,2	28,1	6,3

Як убачається з наведених даних, у 2013 р. лише 365 сімей військовослужбовців покращили житлові умови, що становить лише 6,3 % програмних показників та майже у 3,5 раза менше, ніж у 2012 р. Фінансування будівництва або придбання житла для внутрішніх військ МВС України протягом останніх років взагалі не передбачається, тому у 2013 р. за рахунок різних джерел, за відсутності прямого бюджетного фінансування командування внутрішніх військ придбало 85 квартир, з яких 67 ще не розподілено. Такі темпи не дають підстав сподіватись на успішне розв'язання житлової проблеми, вирішення завдань розквартирування військ. Бюджетні призначення Міноборони та іншим силовим структурам на 2014 р. також оптимізму не додають.

Не випадково, кожне восьме повідомлення військовослужбовців, ветеранів війни і військової служби до Уповноваженого з прав людини про порушення їхніх прав стосується власне житлових проблем.

Як один із шляхів розв'язання житлової проблеми розглядається формування фонду службового житла для військовослужбовців, які прослужили менше 20 років. На жаль, належна його концепція не створена, із процесом реформування Збройних Сил України ці питання не узгоджені, правові та фінансові механізми у повному обсязі не задіяні.

Враховуючи, що службове житло відповідно до нормативних актів розподіляється без урахування будь-якої черги і пільг військовослужбовців, створюються умови для корупції, хабарництва, зловживання службовим становищем та надання можливості спритним ділкам отримувати житло поза чергою на законних підставах. Омбудсман вважає, що відсутність належного нормативно-правового регулювання цієї сфери безпосередньо призводить до порушення прав військовослужбовців.

Однією з причин незадовільної реалізації житлових прав військовослужбовців залишається **відсутність прозорого і досконалого механізму формування й збереження фонду службового житла військових частин та гарнізонів.**

Забезпечення житловими приміщеннями військовослужбовців Збройних Сил України (крім військовослужбовців строкової військової служби), порядок надання житлоплощі в гуртожитках, оренди і оплати орендованого житла у ЗС України, надання місць у спеціально пристосованих казармах у розташуваних військовій частині здійснюється відповідно до Інструкції про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями, затвердженої наказом Міністерства оборони України 30 листопада 2011 р. № 737, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 10 січня 2012 р. за № 24/20337. Зазначена Інструкція визначає, що за відсутності службового житлового приміщення військовослужбовці рядового, сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом і не перебувають у шлюбі (у тому числі одинокі матері (батьки), розміщуються безкоштовно в спеціально пристосованих казармах у розташуванні військової частини. Житлово-побутові умови в таких казармах повинні відповідати вимо-

гам, які висуваються до гуртожитків, призначених для проживання одиноких громадян.

З метою часткового розв'язання проблеми забезпечення військовослужбовців службовими житлом Міністром оборони України затверджена Програма переобладнання казарм для контрактників та молодших офіцерів Збройних Сил України, за якою протягом 2013–2015 рр. за рахунок переобладнання казарм планується створити фонд службового житла та забезпечити ним близько 11 тис. контрактників.

Проте моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчує низку проблем, похідних від бездіяльності органів військового управління щодо визначення статусу такого житла. Відсутність належної технічної документації, рішень відповідних квартирно-експлуатаційних органів щодо переобладнаних під житло казарм, вартових приміщень, пожежних депо, медичних пунктів, магазинів тощо створюють суттєві перешкоди мешканцям цих приміщень у реалізації їхніх соціально-економічних прав. Неможливість зареєструвати місце проживання у таких приміщеннях, укласти договори з постачальниками комунальних послуг, реалізувати гарантовані державою пільги і гарантії – це далеко не вичерпний перелік проблем, з якими звертаються військовослужбовці до Уповноваженого з прав людини.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулася *прапорщик Ганна Ф., яка проходить військову службу за контрактом на посаді медичної сестри клініки амбулаторно-поліклінічної допомоги Військово-медичного клінічного центру Південного регіону Міністерства оборони України*. Заявниця проживає разом із п'ятьма неповнолітніми доньками в приміщенні будинку на території колишнього військового містечка. Будинок, у якому з 2003 р. мешкає родина заявниці, не має статусу житлового будинку, на підставі чого командування військової частини нараховує за проживання у будинку плату за користування житлом та комунальними послугами без урахування пільг, передбачених Законом України «Про охорону дитинства», як сім'ї, яка має статус багатодітної.

Залишається нерозв'язаною проблема реалізації житлових прав осіб, звільнених з військової служби, які перебувають на квартирному обліку за обраним місцем проживання у Збройних Силах України та у місцевих органах влади, які пов'язані з реєстрацією місця проживання.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернувся *Анатолій Г.* щодо захисту права на реєстрацію за фактичним місцем проживання. Більшість мешканців зареєстровано за юридичною адресою Міністерства оборони України (проспект Повітрофлотський, 6), за якою відсутні житлові приміщення для проживання. Водночас заявник та інші сім'ї військовослужбовців і ветеранів військової служби (всього близько 650 осіб) позбавлені права на реєстрацію за фактичним місцем проживання – у будинках, в яких вони мешкають з 2007 р. і які до цього часу мають статус казарм.

Через проблеми з реєстрацією місця проживання звертається *військовослужбовець Дмитро Х.*, що проходить службу у військовій частині і зареєстрував своє місце проживання та місце проживання сина за її юридичною адресою. Дружина та дві доньки офіцера зареєстровані в іншому місці. На цих підставах житлова комісія військової частини відмовляє дружині та дітям у зарахуванні їх на квартирний облік за місцем проходження служби і реєстрації військовослужбовця. Правовою підставою для такого рішення є п. 2.5 Інструкції про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями, затвердженої наказом Міністра оборони України від 30 листопада 2011 р. № 737, яка вимагає приймати на облік військовослужбовців, які потребують поліпшення житлових умов і зареєстровані в даному населеному пункті.

Водночас відповідно до ст. 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

Уповноважений з прав людини зазначає про необхідність приведення положень наказу Міністра оборони України від 30 листопада 2011 р. № 737 до вимог Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Проте до цього часу розпорядчі документи Міністерства оборони України у відповідність до зазначеного Закону не приведені.

До Уповноваженого з прав людини продовжують звертатися військовослужбовці та ветерани військової служби щодо захисту **права на безпечні житлові умови**. Так, *депутат Красносільської сільської ради Анатолій Яковенко* повідомив про вкрай незадовільне утримання військовою частиною А3438 житлових будинків, у яких мешкають 53 сім'ї, та інфраструктури житлового містечка Красносілка-10. Відселення із цього закритого військового містечка протягом тривалого часу не здійснюється.

Розв'язання проблем забезпечення належних житлових умов мешканцям військового містечка депутат убачає у передачі житлових будинків, комунікацій та земельної ділянки, на яких вони розташовані, до комунальної власності села Красносілки. Красносільська сільська рада таке рішення підтримує. Водночас Міністерство оборони України, посилаючись на відсутність у рішенні сільської ради кадастрового номера та розміру ділянки, відмовляє у її передачі та передачі житлового фонду до власності територіальної громади. При цьому провадженням Уповноваженого з прав людини встановлено відсутність у Міністерства оборони України належним чином виготовлених правовстановлюючих документів.

Триває також провадження Уповноваженого з прав людини у справі щодо *капітального ремонту будинку № 42 по вулиці Гвардійській у м. Кам'янка-Бузька Львівської області*. Через відсутність планових ремонтних робіт виникли

нестерпні умови для проживання військовослужбовців та членів їхніх сімей. На жаль, відповідні органи Міністерства оборони України, посилаючись на незадовільне фінансування ремонтних робіт капітального характеру житлового фонду, не вживають належних заходів для вирішення порушених питань.

Продовжують надходити також звернення військовослужбовців, членів їхніх сімей щодо порушення житлових прав, пов'язаних з придбанням і будівництвом житла, невиконанням інвестиційних зобов'язань будівельними організаціями. Так, ще 25 жовтня 2011 р. військовослужбовцям були вручені оглядові ордери на жилі приміщення в будинку № 67 по вулиці Радгоспній у м. Гостомелі. Проте до цього часу будинок в експлуатацію не введений. Провадженням Уповноваженого з прав людини встановлено, що затримки щодо введення будинку в експлуатацію зумовлені відсутністю погоджених технічних умов щодо постачання комунальних послуг і реформуванням замовника будівництва. Процес прийняття будинку на баланс для подальшої експлуатації продовжується, а військовослужбовці, незважаючи на відсутність договорів на електропостачання, заселились у квартири. Провадження триває.

Продовжують загострюватись проблеми реалізації житлових прав сімей військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, які мешкають **у гуртожитках**. Причини такого загострення криються у відсутності належних рішень у зв'язку зі зміною організаційно-правової форми підприємств – власників гуртожитків та проблемами, пов'язаними з порядком реєстрації місця проживання військовослужбовців і членів їхніх сімей за юридичною адресою військових частин, де вони проходять службу.

З цього приводу до Уповноваженого з прав людини звернулась *дружина полковника запасу Тамара Б.* Їхня сім'я з 1994 р. перебуває на квартирному обліку у Київському гарнізоні, усі ці роки на підставі договору оренди військової частини з ДП «Екос» ПАТ «ХК Київміськбуд» проживає у гуртожитку. У 2013 р. зазначений житловий фонд передано до сфери управління Шевченківської районної у м. Києві державної адміністрації та на праві господарського відання закріплений за комунальним підприємством «Керуюча дирекція Шевченківського району». У зв'язку з цим комунальне підприємство, якому належить будинок, вимагає звільнити кімнату, в якій проживає сім'я.

Голова районної державної адміністрації поінформував Уповноваженого з прав людини про відсутність правових підстав для укладання договору з особою, яка не зареєстрована у гуртожитку, а Міністерство оборони України – про те, що право офіцера на житло може бути забезпечено в порядку черги. Наразі сім'я учасника бойових дій та учасника ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи перебуває під загрозою виселення із займаного приміщення.

Одним із шляхів формування фонду службового житла може бути вивільнення житла у закритих військових містечках та віддалених гарнізонах. Станом на кінець 2013 р. близько 2,7 тис. сімей, які втратили зв'язок зі Збройними Силами України, потребують відселення із таких гарнізонів. Законом України «Про

соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» це завдання покладене на органи місцевого самоврядування. Заведене в минулі роки у глухий кут низкою правових неузгодженостей і відсутністю належного фінансування, відселення з військових містечок було частково розблоковано започаткуванням бюджетної програми «Будівництво (придбання) для військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку, для відселення із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів». Програмою передбачалось придбання протягом 2013 р. 74 квартир на загальну суму 20 млн грн у 16 регіонах України. Однак освоїти ці кошти не вдалося, заплановані на рік показники не досягнуті. Станом на 1 січня 2014 р. фактично придбано лише 4 квартири та укладено 37 договорів на придбання житла на загальну суму близько 11 млн грн (55 % запланованого).

Не кращими є обставини придбання квартир за бюджетною програмою «Забезпечення житлом воїнів-інтернаціоналістів». Програмою було передбачено придбання 315 квартир на загальну суму 95,6 млн грн. Станом на 1 січня 2014 р. було укладено 167 договорів на придбання квартир, з яких здійснено оплату за придбання 106 квартир (63,5 %).

До основних причин незадовільного освоєння бюджетних коштів належить віднести нерівномірний помісячний розподіл їх фінансування, складний порядок їхнього використання, затримки платежів регіональними органами Державної казначейської служби за вже укладеними договорами.

На 2014 р. Державним бюджетом України передбачено фінансування будівництва житла для інвалідів війни, воїнів-інтернаціоналістів, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інвалідів по зору та слуху, військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку, для відселення їх із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів у розмірі 300 млн грн. Враховуючи зазначене, Уповноважений вважає за необхідне зауважити про необхідність суворого контролю за виконанням цієї бюджетної програми.

Продовжує загострюватися **проблема реалізації житлових прав осіб, звільнених з військової служби, які перебувають на квартирному обліку в місцевих органах влади.** Переважна більшість таких осіб узятя на квартирний облік ще на початку 90-х років.

Програма забезпечення житлом військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку, що була затверджена Кабінетом Міністрів України у 1999 р., із року в рік не виконувалась, у 2009–2011 рр. не фінансувалась, а у 2011 р. взагалі припинила своє існування. Запроваджена на 2014 р. бюджетна програма 2501100 «Забезпечення житлом інвалідів війни, воїнів-інтернаціоналістів, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інвалідів по зору та слуху, військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку, для відселення їх із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів», як і раніше, не передбачає придбання житла таким категоріям громадян України.

Програма забезпечення житлом таких осіб також не затверджена, центральний орган виконавчої влади, відповідальний за її реалізацію, як і раніше, не визначений, проблема законсервована і не набуває будь-якої динаміки.

Уповноважений з прав людини продовжує моніторинг зазначеної проблеми та наголошує на необхідності затвердження державної програми забезпечення житлом осіб, звільнених з військової служби, служби в правоохоронних органах та членів їхніх сімей, які перебувають на квартирному обліку в органах місцевого самоврядування.

Уповноважений з прав людини вважає, що значна частина порушень житлових прав військовослужбовців пов'язана з відсутністю комплексного та системного підходу до виконання обов'язку держави щодо забезпечення житлом військовослужбовців, бездіяльністю відповідних органів управління у військовій сфері, низьким рівнем контролю з боку Уряду, Верховної Ради України за цією сферою.

Залишаються неврегульованими й окремі питання щодо **охорони здоров'я військовослужбовців**. Статтею 49 Конституції України визначено, що у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, до яких належать і медичні заклади Міністерства оборони України, медична допомога надається безоплатно. Відповідно до п. 7 ст. 1 Закону України «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей» особам, які звільнилися з військової служби на підставі нормативно-правових актів, прийнятих у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, надається право на користування закладами охорони здоров'я Міністерства оборони України, які є державними закладами. Серед таких осіб є ветерани війни і військової служби, учасники ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи тощо, проте зазначена норма не містить будь-якої конкретизації категорій осіб, звільнених зі служби на таких підставах, та обмежень їхнього права на безоплатне лікування. Не існує й нормативно-правових актів, які б обмежували таке право зазначених осіб, а відомчі розпорядчі документи наразі не оприлюднені.

Проте лікувальні заклади Міністерства оборони України відмовляють таким особам у наданні медичних послуг. Зокрема, офіцер запасу *Артур Г.* повідомляє Уповноваженому з прав людини, що він неодноразово звертався до органів військового управління, до Головного військово-медичного клінічного центру «Головний військовий клінічний госпіталь» щодо забезпечення його права на безоплатне одержання медичної допомоги у військово-медичних закладах, проте позитивних рішень не отримав.

Хоча Уповноважений з прав людини вносила відповідні акти реагування Міністрові оборони України щодо вжиття заходів з метою забезпечення конституційного права на безоплатне надання медичної допомоги у державних військових закладах охорони здоров'я особам, звільненим з військової служби на підставі нормативно-правових актів, прийнятих у зв'язку з реформуванням

Збройних Сил України, позиція Міністерства оборони України залишається незмінною, органи військового управління наполягають на тому, що такі особи не мають права на безоплатне медичне обслуговування у військових медичних закладах.

Однією з підстав для таких рішень є посилання на те, що фінансування медичної служби Збройних Сил України здійснюється за бюджетною програмою 2101080 «Медичне лікування, реабілітація та санаторне забезпечення особового складу Збройних Сил України, ветеранів військової служби та членів їх сімей, ветеранів війни» не передбачає фінансування медичної допомоги особам, які до таких категорій громадян не належать. Водночас шляхів приведення у відповідність до законодавства розпорядчих документів Міноборони не передбачає. ***Омбудсман продовжуватиме провадження у цій справі та пропонує профільному Комітету Верховної Ради України в порядку контролю за станом реалізації законодавства щодо реформування Збройних Сил України розглянути зазначену проблему.***

Триває провадження Уповноваженого з прав людини у справі щодо забезпечення права ветеранів військової служби, які не отримують пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» на санаторно-курортне оздоровлення, про необхідність врегулювання цієї проблеми зазначалось у попередній Щорічній доповіді.

Провадженням встановлено, що відповідно до п. 5 ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» гарантоване переважне право на забезпечення санаторно-курортним лікуванням у санаторіях Міністерства оборони України, інших центральних органів виконавчої влади та військових формувань ветеранам військової служби та членам їхніх сімей з пільговою оплатою вартості путівок у розмірах та порядку, визначених Кабінетом Міністрів України.

Порядок забезпечення санаторно-курортними путівками до санаторно-курортних закладів військовослужбовців, ветеранів війни, ветеранів військової служби, органів внутрішніх справ та деяких інших категорій осіб і членів їх сімей затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 р. № 446. Порядком передбачено, що визначені органи військового управління забезпечують путівками до санаторно-курортних закладів лише осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» та які отримують пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», і членів їх сімей.

На цих підставах, зокрема, Міністерство оборони України відмовляє ветеранам військової служби, які не отримують пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких

інших осіб», у реалізації їхнього законного права на позачергове пільгове санаторно-курортне лікування та вважає, що реалізація такого права ветеранів має забезпечуватись органами соціального захисту населення. Водночас Порядком забезпечення санаторно-курортними путівками деяких категорій громадян органами праці та соціального захисту населення, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 2006 р. № 187, забезпечення права ветеранів військової служби та інших осіб на санаторно-курортне лікування взагалі не передбачене.

За цих умов велика кількість громадян, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» та які не отримують пенсії відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», позбавлені законного права на позачергове пільгове санаторно-курортне лікування.

Уповноважений з прав людини внесла Прем'єр-міністрові України відповідне подання щодо підготовки та внесення змін до нормативно-правових актів з метою забезпечення права таких громадян на пільгове санаторно-курортне лікування. Водночас розроблений проект постанови Кабінету Міністрів України про внесення змін до Порядку забезпечення санаторно-курортними путівками до санаторно-курортних закладів військовослужбовців, ветеранів війни, ветеранів військової служби, органів внутрішніх справ та деяких інших категорій осіб і членів їх сімей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 р. № 446, не був погоджений Міністерством соціальної політики України та деякими іншими центральними органами влади. Центральні органи виконавчої влади, ігноруючи невідповідність норм, визначених у Порядку, вимогам п. 5 ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист», продовжують обґрунтовувати недоцільність внесення до зазначеного Порядку змін, на яких наполягає Уповноважений з прав людини. **За таких обставин Омбудсман вважає необхідним розгляд порушеного питання профільним Комітетом Верховної Ради України.**

Провадженням Уповноваженого з прав людини у справі щодо забезпечення соціально-економічних прав **членів сімей загиблих або померлих військовослужбовців** встановлена також необхідність удосконалення порядку видачі відповідних посвідчень. З цією проблемою до Омбудсмана звернувся ветеран військової служби *Віктор К.*, який повідомив, що його син, підполковник *Сергій К.*, який служив у Державній прикордонній службі України, помер від захворювання, отриманого під час проходження військової служби.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» особам, які мають право на пільги, гарантії та компенсації, передбачені цим Законом, видаються посвідчення. Порядок видачі посвідчень встановлюється Кабінетом Міністрів України. Постановою

Кабінету Міністрів України від 28 травня 1993 р. № 379 «Про посвідчення на право користування пільгами членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли) чи пропали безвісти під час проходження військової служби» виготовлення бланків посвідчень у необхідній кількості покладається на Міністерство оборони України, а їх видача членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли) чи пропали безвісти під час проходження військової служби, – на військові комісаріати. Водночас чинне законодавство не містить однозначних норм щодо зобов'язання військових комісаріатів видавати посвідчення членам сімей військовослужбовців, які загинули (померли) чи пропали безвісти під час проходження військової служби в інших військових формуваннях, створених відповідно до Конституції України.

Вдова Сергія К. та його батьки неодноразово зверталися до Адміністрації Державної прикордонної служби України, Львівського обласного військового комісаріату, проте посвідчень до цього часу не отримали. Адміністрація Державної прикордонної служби України наполягає на відсутності у неї будь-яких повноважень щодо надання зазначених посвідчень для одержання належних посвідчень, а відповідні органи Міністерства оборони України, посилаючись на те, що такі громадяни не перебувають на обліку у військових комісаріатах, також відмовляють у видачі посвідчень членам сімей загиблих військовослужбовців інших формувань. Листування центральних органів виконавчої влади триває, позитивних рішень органами військового управління протягом тривалого часу не прийнято, а соціально-економічні права членів сімей загиблих (померлих) військовослужбовців не забезпечені.

Уповноважений з прав людини зазначає, що набуває високої актуальності проблема соціальної та професійної адаптації військовослужбовців після звільнення з військової служби.

Конституцією України та Законами України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей», «Про зайнятість населення», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» проголошені права осіб, звільнених з військової служби, на працю, вільний вибір роботи, захист від безробіття та гідний рівень життя.

Концептуально право військовослужбовців на соціальну і професійну адаптацію проголошено Міністерством оборони України однією зі складових кар'єри військовослужбовців. Проте, на жаль, з боку державних органів, уповноважених вирішувати завдання соціальної адаптації, належних заходів у 2013 р. не вживалось. Професійна перепідготовка фінансувалась лише за програмами міжнародних організацій – Організації з безпеки і співробітництва у Європі, НАТО та Королівства Норвегія. За оперативними даними, за цими програмами у 2013 р. право на професійну перепідготовку реалізували 2448 військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей. Водночас

одна з програм НАТО наприкінці 2013 р. добігла свого завершення, що передбачає значне зменшення розмірів міжнародної технічної допомоги у цій сфері.

Як і в попередні роки, правова і психологічна складові соціальної адаптації не реалізуються, військовослужбовці військової служби за контрактом її об'єктом не розглядаються, заходи з адаптації на завершальному етапі служби військовослужбовців Міністерством оборони України згорнуті.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини свідчить, що до вагомих причин неефективності системи соціальної адаптації належать недосконалість її законодавчого забезпечення, передусім відсутність Державної програми соціальної адаптації осіб, звільнених з військової служби, та відсутність фінансування її завдань. Затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 р. № 1068-р Концепція Державної програми соціальної адаптації осіб, звільнених з військової служби, окреслила деякі методологічні засади соціальної адаптації, але основних організаційних заходів, зокрема щодо подальшого правового та фінансового забезпечення цієї роботи, не визначила.

Уповноважений з прав людини переконана в необхідності прийняття у стислі терміни Державної програми соціальної адаптації осіб, звільнених з військової служби на перспективу, удосконаленні організаційного забезпечення та належного бюджетного фінансування процесу соціальної адаптації на всіх її етапах.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчує наявність системних проблем у реалізації права осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб на *належне пенсійне забезпечення*.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» особам, звільненим з військової служби, іншим особам, які мають право на пенсію за цим Законом, може призначатися (за їхнім бажанням) пенсія на умовах і в порядку, передбачених Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». На цих підставах військові пенсіонери, які впродовж тривалого часу після призначення пенсії працювали, були застраховані і сплачували страхові внески до Пенсійного фонду України, звертаються до пенсійних органів з проханням перевести їх з одного виду пенсії на інший – з пенсії за вислугу років на пенсію за віком. Розглядаючи такі заяви, пенсійні органи розраховують їм пенсії за віком з урахуванням їхньої заробітної плати за періоди страхового стажу та із застосуванням показників середньої заробітної плати за 2007 р.

Правовими підставами для таких рішень пенсійні органи вважають положення абзацу другого частини третьої ст. 45 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», абзацу другого п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2012 р. № 327 «Про підвищення рівня соціального захисту населення» та розпорядження Пенсійного фонду України від 3 серпня 2012 р. № 18192/02-20.

Відповідно до п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2012 р. № 327 «Про підвищення рівня соціального захисту населення» пенсії, призначені до 2007 р. відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», без застосування показників середньої заробітної плати (доходу) у середньому на одну застраховану особу в цілому в Україні, з якої сплачено страхові внески, перераховуються із застосуванням показників середньої заробітної плати працівників за 2007 р., лише особам із числа військовослужбовців строкової служби та членам їхніх сімей. На громадян з числа осіб, яким пенсія за вислугу років призначена відповідно до ст. 12 зазначеного Закону (з числа офіцерів, прапорщиків тощо), ці норми не поширюються.

Не береться до уваги й те, що при призначенні та обчисленні пенсій за вислугу років відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» показники середньої заробітної плати не застосовуються. На підставі статей 13 та 43 зазначеного Закону пенсії особам, які мають право на пенсію за цим Законом, та членам їхніх сімей обчислюються з розміру грошового забезпечення, враховуючи відповідні оклади за посадою, військовим (спеціальним) званням, процентну надбавку за вислугу років, щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення), премії в розмірах, установлених законодавством, та залежно від вислуги років на службі.

Уповноважений з прав людини вважає, що при переведенні осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб, з пенсій за вислугу років на пенсію за віком застосування показника середньої заробітної плати, у тому числі за 2007 р., який не враховувався під час призначення попереднього виду пенсії, не має достатніх правових підстав, оскільки призводить до порушення прав людини на належне пенсійне забезпечення та має певні дискримінаційні ознаки щодо застосування різних показників середньої заробітної плати при призначенні пенсії в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування в один і той же час різними категоріям осіб.

Уповноважений з прав людини запропонувала Міністерству соціальної політики забезпечити правове врегулювання переведення осіб, звільнених з військової служби, з пенсії за вислугу років на пенсію за віком, розглядаючи його як первинне призначення пенсії за віком в порядку та на умовах, визначених Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

За численними зверненнями осіб, звільнених з військової служби, які отримують пенсію на умовах Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», здійснюється провадження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини стосовно забезпечення їхніх прав *на належні розміри пенсій*. Зокрема, у зверненнях оскаржуються рішення уповноважених органів щодо визначення *розмірів посадових окладів* для пе-

перахунку пенсій особам, посади яких у Збройних Силах України на даний час не існують.

Схемою посадових окладів осіб офіцерського складу Збройних Сил України, внутрішніх військ МВС і Держспецтрансслужби за основними типовими посадами, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2007 р. № 1294 «Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб», визначено оклади за посадами, що існують на даний час у Збройних Силах України. Відповідно до п. 5 згаданої постанови та п. 5 Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 р. № 45, Міністр оборони України наказом від 30 грудня 2007 р. № 707 визначив посадові оклади за відповідними посадами, зокрема за посадами, які на даний час не існують у Збройних Силах України.

Крім того, 30 березня 2009 р. Міністр оборони України затвердив Схему розмірів посадових окладів за посадами керівного офіцерського складу органів військового управління. Схемою, зокрема, передбачено, що посадовий оклад керівника роду військ округу – командувача військово-повітряних сил округу встановлений у розмірі – 2140 грн. При цьому про розміри посадових окладів інших начальників родів військ округів (начальників ракетних військ та артилерії, протиповітряної оборони, розвідки тощо), їхніх заступників, начальників штабів і деяких інших посадових осіб у зазначеній Схемі не йдеться.

Таким чином, визначено різні посадові оклади військовим пенсіонерам, які звільнені з посад, рівних на час звільнення за класифікаційними характеристиками, розміром посадового окладу, функціональністю та організаційним рівнем підрозділу у структурі органу управління, що містить ознаки дискримінації і вносить диспропорції у розміри їхніх пенсій.

До Уповноваженого з прав людини продовжують звертатися військові пенсіонери, щодо яких уповноважені органи надали установленим порядком довідки про розміри грошового забезпечення на підставі рішень відповідних державних органів, прийнятих після 1 січня 2008 р., але які до уваги Пенсійним фондом України не беруться. Так, до Уповноваженого з прав людини звернувся *Микола У., який був звільнений з посади заступника командувача військово-повітряних сил Середньоазіатського військового округу*. Відповідно до Схеми розмірів посадових окладів за посадами керівного офіцерського складу органів військового управління, затвердженої Міністром оборони України 30 березня 2009 р., йому був встановлений посадовий оклад заступника командувача військово-повітряних сил округу у розмірі 2076 грн. Відповідно до цього рішення Одеський обласний військовий комісаріат надав довідку про розміри грошового забезпечення *Миколи У.* до пенсійних органів, проте Пенсійний фонд України відмовив заявникові у перерахунку пенсії.

Підставами для відмови Пенсійний фонд України вважає вимоги абзацу другого п. 5 Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», який передбачає, що, зокрема, посадовий оклад враховується для перерахунку пенсій у розмірах, установлених Кабінетом Міністрів України або керівником державного органу в межах його повноважень на момент виникнення права на перерахунок за відповідною посадою та військовим (спеціальним) званням. Оскільки відповідних рішень після 1 січня 2008 р. Кабінетом Міністрів України не приймалось, а рішення Міністра оборони України Пенсійним фондом України не вважається моментом виникнення права на перерахунок пенсії, то й підстав для перерахунку пенсій таким особам у зв'язку з рішеннями Міністра оборони України пенсійні органи не вбачають.

Продовжують надходити звернення військових пенсіонерів щодо врахування щомісячної надбавки за особливі умови служби (крім надбавки за службу у віддаленій місцевості), яка виплачувалась їм на день звільнення з військової служби відповідно до законодавства. Так, звільнений у 1979 р. з посади старшого наукового співробітника у запас у зв'язку з досягненням граничного віку перебування на військовій службі *Олександр І.* на час звільнення отримував зазначену щомісячну надбавку, яка чинним законодавством військовослужбовцям Збройних Сил України не передбачена.

Тому Міністерство оборони України, посилаючись на абзац сьомий п. 5 Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 р. № 45, яким визначено, що додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії, скасовані чи такі, що не виплачуються на момент виникнення права на перерахунок пенсії за відповідною посадою (посадами), для перерахунку пенсії не враховуються, не вбачає підстав для врахування у грошове забезпечення *Олександра І.* надбавки за службу в особливих умовах, яку він отримував на час звільнення зі служби.

Є й інші категорії осіб, які звільнені з посад, що вже не існують у Збройних Силах України, на час звільнення виконували службові обов'язки у особливих, зокрема небезпечних для життя і здоров'я, умовах, отримували за це надбавки відповідно до законодавства, які нині не виплачуються, та отримують пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Аналогічна проблема існувала в частині врахування щомісячної надбавки за особливі умови служби особам, звільненим з військової служби, які проходили службу та обслуговували ядерну зброю, у 2008–2010 рр. Проблема була врегульована постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2010 р. № 318 «Про внесення змін до пункту 5 Порядку проведення перерахунку пен-

сій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», відповідно до якої зазначені надбавки враховуються у розмірах грошового забезпечення для перерахунку раніше призначених пенсій таким особам.

Уповноважений з прав людини переконана в необхідності внесення змін до нормативно-правових актів з метою приведення розмірів основного та додаткових видів грошового забезпечення для перерахунку раніше призначених пенсій у відповідність до класифікаційних характеристик, розмірів посадового окладу, умов служби на час звільнення з метою забезпечення права осіб, звільнених з військової служби, на належні розміри пенсій.

Здійснюється також провадження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за зверненнями фізичних осіб – підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування та відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» отримують пенсію за вислугу років, **щодо дискримінації у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування.**

Відповідно до частини четвертої ст. 4 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» фізичні особи – підприємці, які обрали спрощену систему оподаткування, звільняються від сплати за себе єдиного внеску, якщо вони є пенсіонерами за віком або інвалідами та отримують відповідно до закону пенсію або соціальну допомогу. Водночас частина фізичних осіб – підприємців, які отримують пенсію за вислугу років відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», від сплати єдиного внеску не звільняються. Це зумовлено тим, що Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» не передбачає звільнення фізичних осіб – підприємців, які отримують пенсію за вислугу років або пенсію у разі втрати годувальника, від сплати єдиного внеску навіть після досягнення ними пенсійного віку, встановленого чинним законодавством, що має ознаки їхньої дискримінації. Зазначену проблему Уповноважений з прав людини поставила перед Міністерством соціальної політики України.

З метою удосконалення законодавства щодо звільнення від сплати єдиного соціального внеску пенсіонерів-підприємців, які одержують пенсію за вислугу років і досягли загальноновстановленого пенсійного віку, на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України внесено проект Закону України «Про внесення зміни до статті 4 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (реєстраційний № 2437а). Водночас законопроект не передбачає звільнення від сплати єдиного соціального внеску інших категорій пенсіонерів-підприємців, зокрема, осіб, яким призначено пенсії за віком на пільгових умовах, інвалідам з дитинства та ін.

Уповноважений з прав людини пропонує під час подальшого доопрацювання законопроекту усунути зазначені дискримінаційні підходи до сплати страхових внесків різними категоріями пенсіонерів, які після виходу на пенсію продовжують активну економічну діяльність як фізичні особи – підприємці.

До Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини звертаються особи, звільнені з військової служби, які отримують пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», стосовно їхнього **права на виплату пенсій через установи банків на їх вибір**.

Відповідно до чинного законодавства Пенсійний фонд України здійснює виплату пенсій як через поштові відділення, так і через установи банків. На сьогодні пенсіонерам усіх категорій, зокрема з числа державних службовців, працівників органів прокуратури, суддям у відставці, надано право самостійного вибору форми отримання пенсійної виплати, а також вибору банківської установи, яка безпосередньо здійснюватиме пенсійні виплати як готівкою в касах банків, так і через карткові рахунки (крім пенсіонерів та одержувачів грошової допомоги, які проживають у сільській місцевості, де немає відділень установ банків).

Перелік установ банків, через які здійснюється виплата пенсій та грошової допомоги, а також порядок виплати пенсій та грошової допомоги через ці установи визначаються Кабінетом Міністрів України і Національним банком України. Банківськими установами, які отримали право здійснювати операції з обслуговування поточних рахунків пенсіонерів з виплати пенсій, визначено: АТ «Ощадбанк», ПАТ «Райффайзен Банк Аваль», ПАТ КБ «Приватбанк», ПАТ «УкрСиббанк», ПАТ «Credit Agricole», ПАТ «Промінвестбанк», ПАТ «Укрсоцбанк» (UniCredit Bank), ПАТ КБ «Правекс-Банк», ПАТ «Банк Форум» та інші банківські установи, які поряд з фінансовими показниками діяльності, що має вирішальне значення, мають також значну кількість відкритих пенсійних рахунків та високу якість обслуговування пенсіонерів.

Військові ж пенсіонери, яким пенсія призначена відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», позбавлені можливості вибору банківської установи для виплати пенсій. Відповідно до частини другої ст. 52 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», особам, які мають право на пенсійне забезпечення згідно з цим Законом, пенсії виплачуються органами Пенсійного фонду України через установи відкритого акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» за місцем фактичного проживання пенсіонера на підставі відповідних документів, що оформляються органом Пенсійного фонду України.

Зазначене свідчить про позбавлення однієї категорії пенсіонерів права вільного вибору способу реалізації конституційного права на соціальний за-

хист, а саме – виплати пенсій, що має певні дискримінаційні ознаки. З метою забезпечення конституційних прав осіб, звільнених з військової служби, Прем'єр-міністрові України у вересні 2013 р. було внесено відповідне подання. **Уповноважений з прав людини переконана в необхідності внесення змін до ст. 52 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» щодо забезпечення рівних прав у вільному виборі способу отримання пенсій та банківських установ для отримання пенсійних виплат різними категоріями пенсіонерів.**

Уповноважений з прав людини переконана, що наразі потрібен ґрунтовний аналіз системи державних гарантій службової діяльності військовослужбовців, соціального захисту осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб, узгодження її з Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам Ради Європи з питань прав людини щодо військовослужбовців і приведення у відповідність до реалій сьогодення шляхом розроблення та внесення узгоджених, соціально виважених законодавчих ініціатив.

Узагальнені пропозиції:

- внести зміни до Житлового кодексу України та інших нормативно-правових актів, що регламентують правила обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов, і надання житла щодо реалізації їхніх житлових прав з урахуванням приписів ст. 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»;
- внести зміни до окремих статей Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2012 р. № 327 «Про підвищення рівня соціального захисту населення» та розпорядження Пенсійного фонду України від 3 серпня 2012 р. № 18192/02-20 щодо застосування показників середньої заробітної плати за минулий рік при переведенні осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб з пенсій за вислугу років на пенсію за віком;
- внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2007 р. № 1294 та від 13 лютого 2008 р. № 45 щодо приведення розмірів основного та додаткових видів грошового забезпечення військовослужбовців у відповідність до класифікаційних характеристик, розмірів посадового окладу та умов служби, збільшення частки основних його видів, удосконалення матеріальних стимулів бойової майстерності та врахування їх для перерахунку раніше призначених пенсій;

- розробити Державну програму забезпечення житлом осіб, звільнених з військової служби, служби в правоохоронних органах і членів їхніх сімей, які перебувають на квартирному обліку в органах місцевого самоврядування;
- привести у відповідність до Конституції України та законів України розпорядчих документів Міністерства оборони України у сфері охорони здоров'я з метою забезпечення реалізації права осіб, звільнених з військової служби, в період реформування Збройних Сил України;
- привести у відповідність до Закону України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» порядок реалізації права ветеранів військової служби, які не отримують пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», на позачергове пільгове санаторно-курортне лікування;
- внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 28 травня 1993 р. № 379 «Про посвідчення на право користування пільгами членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли) чи пропали безвісти під час проходження військової служби» щодо надання права видавати зазначені посвідчення особам, які перебувають на обліку в Адміністрації Державної прикордонної служби та інших правоохоронних органах;
- у стислі терміни розробити та прийняти Державну програму соціальної адаптації осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб.

РОЗДІЛ 5

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ УКРАЇНСЬКИХ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчує, що актуальною проблемою для сучасної України є розв'язання гострих проблем забезпечення прав українських трудових мігрантів та створення належних умов для їх повернення в Україну.

В останні десятиріччя міграційні процеси набули значних масштабів, трудова міграція посіла вагоме місце в сучасному глобалізованому світі як з погляду економічної політики, так і в системі національної безпеки країн походження та країн призначення трудових мігрантів. За оприлюдненими у 2013 р. даними річної доповіді Єврокомісії з питань міграції та біженців, українці утворюють найбільшу групу легальних мігрантів до Європейського Союзу. З метою оцінки сучасних тенденцій щодо трудової міграції в Україні проведено два загальнонаціональних обстеження трудової міграції у 2008 р. та 2012 р., останнє – в рамках проекту Міжнародної організації праці за фінансування ЄС «Ефективне управління трудовою міграцією та її кваліфікаційними аспектами». Результати досліджень дають підстави оцінити обсяги зовнішньої трудової міграції, її напрями, визначити головні проблеми та основні завдання для державної політики у сфері трудової міграції.

На жаль, сучасну державну політику щодо регулювання зовнішньої трудової міграції не можна вважати ефективною та такою, що спрямована на запобігання втраті кваліфікованих кадрів та повернення трудових мігрантів.

Слід зазначити, що обстеження засвідчили, що протягом періоду з 1 січня 2010 р. до 17 червня 2012 р. обсяги трудової міграції дещо зменшились порівняно з періодом з початку 2005 р. до 1 червня 2008 р. Водночас ці обсяги залишаються значними та охоплюють мільйони українських громадян та членів їхніх родин. Трудовими мігрантами є 4,1 % населення працездатного віку, кожен шостий трудовий мігрант працював за кордоном від 6 до 12 місяців або рік та більше. Трудові міграції є більш поширеними серед чоловіків – вони ста-

новлять дві третини у загальній кількості трудових мігрантів, водночас серед довготривалих трудових мігрантів (або працівників-емігрантів) більшу частину становлять жінки. 54,3 % усього контингенту трудових мігрантів становлять сільські мешканці. Більшість трудових мігрантів становлять особи віком 25–49 років. Зазначені характеристики трудової міграції підкреслюють і особливості українського ринку праці – переважання безробіття серед чоловіків порівняно з жінками, обмежені можливості для працевлаштування сільського населення, а також високі рівні безробіття серед молоді віком 25–29 років.

Слід зазначити, що 16,7 % трудових мігрантів перебували за кордоном без офіційного статусу, 38,7 % – мали дозвіл на проживання та на роботу, 12,8 % – мали дозвіл на роботу. 77,3 % трудових мігрантів знайшли роботу за кордоном за допомогою друзів, родичів та знайомих, 18,8 % – безпосередньо через роботодавця, 4,0 % – через приватні агентства працевлаштування (табл. 5.1).

Найбільшими країнами-реципієнтами вітчизняної робочої сили є Російська Федерація (43,2 %), Польща (14,3 %), Італійська Республіка (13,2 %) та Чеська Республіка (12,9 %) (в обстеженні трудової міграції 2008 р. друге та третє місця посідали Італія та Чехія). Серед інших країн, куди спрямовані потоки трудових міграцій, є Іспанія (4,5 %), Німеччина (2,4 %), Угорщина (1,9 %), Португалія та Білорусь (по 1,8 %). У таблиці 5.2 наведена структура трудових мігрантів за правовим статусом та країнами працевлаштування.

Таблиця 5.1. Структура трудових мігрантів за правовим статусом у країнах перебування, статтю та місцем проживання до виїзду за кордон (за даними обстеження 2012 р., %)

% за правовим статусом	Всього	Жінки	Чоловіки	Міські поселення	Сільська місцевість
дозвіл на проживання та роботу	38,7	45,2	35,3	34,4	42,2
дозвіл на роботу	12,8	9,9	14,4	16,8	9,5
тимчасова реєстрація	23,7	20,1	25,5	23,5	23,8
туристична віза	3,7	5,0	3,1	6,3	1,6
без офіційного статусу	16,7	16,5	16,8	15,4	17,8
статус не визначено	4,4	3,3	4,9	3,6	5,1

Найбільш соціально вразливими за кордоном є ті громадяни, які не мають легального статусу. Як убачається з наведених даних (табл. 5.1), без офіційного правового статусу за кордоном перебуває майже 17 % трудових мігрантів, ще майже 4 % мали лише туристичну візу, яка не є легальною підставою для працевлаштування. Кожен п'ятий український трудовий мігрант, який працював у Російській Федерації та Польщі, мав неврегульований правовий статус. При цьому дослідження не зафіксувало жодної особи без оформленого правового статусу в Португалії.

Стан захищеності трудового мігранта за кордоном багато в чому залежить від рівня *підготовки людини до міграції, обізнаності про життя країни, її законодавство, умови проживання, знання мови тощо*. На жаль, через відсутність дієвих державних заходів у цьому напрямі для українських громадян підготовка до зовнішньої трудової міграції не стала поширеним явищем. Тільки 4 % трудових мігрантів відвідували будь-які курси або здійснювали навчання задля поїздки за кордон. У чотирьох із дев'яти основних країн-реципієнтів української робочої сили – Білорусі, Німеччині, Угорщині та Іспанії обстеженнями не зафіксовано жодного працівника, котрий проходив передміграційну освітню підготовку. Серед тих, хто здійснював передміграційну освітню підготовку, 78,9 % становили особи, які проходили мовну підготовку, і лише 29,8 % відвідували вузькоспеціалізовані курси, що спрямовані на здобуття певних навичок та професійних знань.

Отримання професійних знань має важливе значення й з огляду на статус та сферу зайнятості українських трудових мігрантів. Більшість мігрантів працювали за кордоном як наймані працівники. На підприємствах, установах, організаціях було зайнято 63,8 % трудових мігрантів, а в домогосподарствах громадян інших держав – 29,3 %, майже 7 % мігрантів здійснювали підприємницьку діяльність як самозайняті. 45,7 % українських трудових мігрантів зайнято в будівництві, 11,3 % – у сільському господарстві, 9,1 % – у торгівлі. У таблиці 5.2 наведена структура трудових мігрантів за статусом зайнятості.

Також результати обстежень свідчать, що мігранти здебільшого не конкурують у країнах перебування з місцевим населенням за престижні вакансії на ринку праці. Більше третини трудових мігрантів за професійними групами належали до працівників найпростіших професій. І лише кожен десятий працював як професіонал, фахівець або технічний службовець.

Слід зазначити, що у 28,7 % трудових мігрантів робота за кордоном відповідає отриманій кваліфікації та лише у 2,6 % працівників робота вимагала вищого рівня кваліфікації. Водночас 39,5 % мігрантів працювали без певних вимог до кваліфікації та ще 5,2 % виконували роботу нижчої кваліфікації, ніж отримали в Україні. За даними обстеження, найвища частка осіб, які виконували роботу відповідно до отриманої кваліфікації, спостерігається серед трудових мігрантів Угорщини (67,4 %), а найменша – серед тих, хто працював у Польщі (6,7 %). Майже дві третини трудових мігрантів у Польщі виконували роботу, що не по-

Таблиця 5.2. Структура трудових мігрантів за статусом зайнятості та країнами перебування (за даними обстеження 2012 р., %)

<i>Країна перебування</i>	<i>Наймані працівники підприємств, установ, організацій</i>	<i>Наймані працівники у домогосподарствах</i>	<i>Самозайняті</i>
Російська Федерація	73,4	22,2	4,4
Польща	47,6	31,6	20,8
Італія	23,8	73,6	2,6
Чеська Республіка	81,9	8,6	9,5
Іспанія	58,4	41,6	–
Німеччина	63,3	36,7	–
Угорщина	100,0	–	–
Португалія	39,6	56,2	4,2
Білорусь	90,7	–	9,3
Інші країни	80,7	15,7	3,6

требує кваліфікації. Характеристика трудових мігрантів за кваліфікаційною якістю виконуваних робіт за кордоном наведена у таблиці 5.3.

На думку Уповноваженого з прав людини, наведені дані свідчать, що українці виїжджають з України насамперед через фізичну відсутність робочих місць та порівняно невисокі розміри заробітних плат на роботах, аналогічних тим, що пропонуються за кордоном. При цьому слід мати на увазі, що українські трудові мігранти працюють переважно без дотримання загально визнаних трудових норм – майже 26 % цих громадян працюють без щотижневих вихідних, понад 80 % не мали щорічної оплачуваної відпустки, 62,6 % мігрантів працювали за кордоном по 41–60 годин на тиждень, майже кожен п'ятий працював ще довше: у 14,3 % робочий тиждень тривав 61–80 годин, у 4,6 % – перевищував 80 годин. За даними обстеження, середньомісячний заробіток трудових мігрантів втричі перевищував середню заробітну плату в Україні та становив 930 доларів США. При цьому лише 4,5 % сплачували внески до Пенсійного фонду України. Більшість зароблених коштів мігранти передають в Україну через знайомих, водіїв транспортних засобів або привозять особисто. При цьому слід

Таблиця 5.3. Структура трудових мігрантів за кваліфікацією виконуваних робіт
(за даними обстеження 2012 р., %)

<i>Працювали на роботах:</i>	<i>Жінки</i>	<i>Чоловіки</i>	<i>Міські поселення</i>	<i>Сільська місцевість</i>
згідно з отриманою кваліфікацією	10,9	38,1	32,8	25,2
в іншій сфері, ніж потребує кваліфікація	28,0	21,4	29,0	19,2
з нижчою кваліфікацією	5,3	5,1	8,3	2,5
з вищою кваліфікацією	2,8	2,4	2,9	2,3
що не потребувала кваліфікації	53,0	32,3	26,6	50,2
не визначено	–	0,7	0,4	0,6

значити, що 77,5 % українських домогосподарств, що отримували кошти від трудових мігрантів, спрямовували їх на задоволення щоденних потреб, таких як придбання продуктів, одягу, оплата послуг, лише 29,0 % – на розв’язання житлових проблем, що фактично підкреслює, що головною причиною трудової міграції є бідність та безробіття. У таблиці 5.4 наведено структуру трудових мігрантів за розмірами заробітку.

На жаль, обстеження засвідчили, що не змінились проблеми, з якими трудові мігранти стикаються як у країнах, у яких вони працюють, так і при поверненні в Україну – виїзд на роботу за кордон без правового статусу для працевлаштування, що призводить до порушення їх трудових прав, іноді такі порушення набувають найгірших форм, таких як примусова та рабська праця; дискримінація за ознакою національності; непоодинокими є порушення режимів праці, відсутність доступу до соціального та медичного страхування; випадки несвочасної або неповної оплати праці.

Обстеження 2012 р. підтвердили подальші наміри українців до пошуку роботи за кордоном, слід очікувати, що такі настрої зберігатимуться доволі тривалий час, доки в Україні не відбудеться кардинальних економічних та соціальних змін. Водночас активізація державної міграційної політики, розв’язання актуальних проблем, що порушують трудові мігранти, створюватимуть основу для підвищення захищеності українських громадян та повернення їх в Україну.

Таблиця 5.4. Структура трудових мігрантів за розмірами заробітків та країнами перебування (за даними обстеження 2012 р.)

	за середньомісячним заробітком, у дол. США, %					Середньомісячний заробіток одного трудового мігранта, дол. США
	до 250	251–500	501–1000	1001–2000	понад 2000	
Всього	4,4	21,8	43,1	24,8	5,9	930
Російська Федерація	2,6	24,8	46,2	23,0	3,4	874
Польща	14,9	40,4	38,4	5,4	0,9	560
Італія	4,4	11,5	47,1	27,4	9,8	1056
Чеська Республіка	2,7	6,0	41,5	44,3	5,4	1137
Іспанія	–	19,8	49,4	26,7	3,9	943
Німеччина	–	–	25,5	25,5	48,9	1798
Угорщина	–	–	70,9	29,1	–	969
Португалія	–	10,8	53,8	31,2	4,3	1019
Білорусь	8,4	70,9	20,7	–	–	432
Інші країни	–	20,2	16,7	46,7	16,2	1306

Трудові мігранти, їх громадські організації, крім питань вітчизняного ринку праці, ставлять питання реалізації виборчих прав трудових мігрантів, забезпечення медичних, освітніх, культурно-просвітницьких потреб українців за кордоном, повернення та облаштування мігрантів в Україні, реалізація конституційного права на соціальний захист у разі втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття, старості, захист майна та коштів, зароблених за кордоном, тощо. Наші співвітчизники цілком правомірно порушують питання забезпечення їхніх конституційних прав незалежно від місця проживання – як того вимагає ст. 24 Конституції України.

Важливе місце в державній міграційній політиці має зайняти вдосконалення законодавчих, нормативно-правових, організаційних механізмів її реалізації.

З огляду на це Уповноважений з прав людини вважає, що переважна більшість положень та заходів Концепції державної міграційної політики, схваленої Указом Президента України від 30 травня 2011 р. № 622, та Плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 рр., затвердженого

15 червня 2011 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України, залишаються не реалізованими. Протягом минулого року тривала робота над розробкою спеціального законопроекту «Про зовнішню трудову міграцію», до якої були залучені громадські організації, представники Уповноваженого з прав людини. Водночас, на жаль, не вдалося створити механізми розв'язання нагальних проблем трудових мігрантів, більшість передбачених норм залишаються недосконалими, мають декларативний характер. Зокрема, внаслідок невизначення конкретних механізмів реалізації державних гарантій захисту прав працівників-мігрантів і членів їхніх сімей, заохочення та створення сприятливих умов для їхнього повернення, інтеграції в суспільство передбачені норми фактично стосуються лише сфери врегульованої міграції, яка достатньо регламентована законодавством. Сьогодні практично відсутні правові механізми та державні гарантії заохочення та створення сприятливих умов для повернення в Україну її громадян, що тимчасово чи постійно проживають на території інших держав, допомоги в їх інтеграції в українське суспільство, підтримку їхніх сімей, які залишаються вдома. Діючі нормативно-правові та організаційні заходи не містять таких альтернативних зовнішній трудовій міграції інструментів, як заохочення внутрішньої трудової міграції, яка дасть змогу певною мірою мінімізувати масштаби еміграції, сприятиме збереженню трудового та інтелектуального потенціалу держави.

Найчастіше звернення українців, які перебувають у трудовій міграції, а також членів їхніх родин до Уповноваженого з прав людини стосуються саме захисту трудових та соціальних прав. Ситуація з порушенням цих прав погіршується тим, що більшість громадян України перебуває за кордоном у статусі нелегальних мігрантів, які є найменш захищеними. Однією з причин виникнення складних, а іноді й трагічних ситуацій є відсутність належної організації роботи з інформування мігрантів, зокрема, щодо їхніх прав у країнах перебування, підготовки перед виїздом.

Відповідно до міжнародних стандартів, визначених директивами ОБСЄ, саме **країни походження мають нести відповідальність за захист прав працівників мігрантів ще до їхнього виїзду за кордон.**

У своїй праці та повсякденному житті трудові мігранти стикаються з величезною кількістю проблем, які загострюються у зв'язку із фінансово-економічною кризою та зростанням безробіття в країнах перебування. Насамперед це стосується оформлення дозволів на роботу, мовної та соціальної адаптації, визнання освітніх документів, проблеми отримання медичних послуг, незнання міграційного законодавства, потрапляння у схеми нелегального працевлаштування, торгівлі людьми, трудової експлуатації, здирництво з боку посередників тощо.

Як свідчить аналіз звернень громадян до Уповноваженого з прав людини, на сьогодні непоодинокими є випадки, коли українські трудові мігранти, які стали інвалідами внаслідок травмування на виробництві або шкідливих умов ви-

робництва, або навіть загинули на виробництві, не отримують відповідної медичної допомоги чи грошової компенсації, або інших страхових виплат. Так, до Омбудсмана звернувся *Василь Л., мешканець Івано-Франківської області*, який працював на будівництві в Росії та отримав каліцтво (втратив око) з вини роботодавця. Незважаючи на наявні у нього необхідні документи, він не отримав жодної компенсаційної виплати.

Крім того, до Уповноваженого з прав людини звертались *Людмила А. та Ірина М. – дружини льотчиків, які працювали за контрактом у Міністерстві оборони Республіки Екваторіальна Гвінея* та загинули в авіакатастрофі 16 квітня 2008 р., – щодо надання допомоги в розшуку документів, що підтверджують їхнє право на отримання страхових виплат у зв'язку із загибеллю чоловіків. Після втручання Уповноваженого Міністерство закордонних справ України надало інформацію про те, що українськими дипломатами проведено низку зустрічей з очільниками Посольства Республіки Екваторіальна Гвінея в Російській Федерації та Україні та направлено ноти до цього посольства, а також до Постійного представництва Республіки Екваторіальна Гвінея при ООН з проханнями прискорити розгляд питання виплати компенсацій з боку компетентних органів цієї країни.

Зазначена ситуація із громадянами України, які працювали у Гвінеї, є непоодинокую. У лютому 2013 р. до Уповноваженого звернулась *Руслана Б.* щодо надання сприяння в отриманні необхідних для оформлення допомоги у зв'язку із втратою годувальника та інших страхових виплат документів її чоловіка *Олега Б.*, який за трудовим договором, укладеним з компанією «Madeira Tropical Guinea», працював в провінції Літораль та помер від захворювання на малярію. Заявниця скаржилась на те, що тіло покійного було доставлено в Україну без будь-яких супровідних документів, що позбавило її можливості оформити свідоцтво про смерть та отримати страхові виплати.

На запит Уповноваженого з прав людини Міністерство закордонних справ зв'язалося з генеральним директором компанії, де працював померлий. За отриманою інформацією, причиною невиплати компенсації його сім'ї є те, що він помер не в результаті нещасного випадку на виробництві. Однак завдяки втручання вдалось досягти домовленості з власником компанії про надання сприяння та представлення інтересів сім'ї померлого у соціальних органах Гвінеї з питань виплати страхових компенсацій.

На жаль, чимало є звернень до Уповноваженого з прав людини членів родин загиблих трудових мігрантів, оскільки організація доставки в Україну тіл для поховання потребує великих витрат для родичів загиблого, які не завжди мають такі кошти, або отримання дозволу компетентних державних органів країни перебування.

Останнім таким випадком є звернення на початку жовтня 2013 р. *Юлії С.* щодо надання сприяння у репатріації в Україну тіла її матері *Тетяни К.*, яка 16.09.2013 р. стала жертвою злочину і трагічно загинула в Італійській Республі-

ці. Уповноважений з прав людини негайно звернулась до Міністерства закордонних справ з цього приводу, в результаті чого вже 13 жовтня 2013 р. труна з тілом загиблої була відправлена в Україну, а працівниками дипломатичної установи України в м. Неаполі вжито додаткових заходів щодо розшуку особистого майна з метою його повернення членам родини.

Уповноважений з прав людини вважає, що з метою надання інформації, правової допомоги, психологічної підтримки громадянам України актуальним залишається питання налагодження роботи інформаційно-консультативних пунктів при дипломатичних представництвах України в основних країнах-реципієнтах.

У країнах перебування працівники-мігранти мають такі ж права і свободи, що й інші працівники. Тому важливим є те, що всі конвенції Міжнародної організації праці, що ратифіковані країною перебування, поширюються й на українських трудових мігрантів.

Розуміючи особливі потреби трудових мігрантів, МОП були розроблені дві специфічні Конвенції: № 97 про працівників-мігрантів та № 143 про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення, якими встановлюються стандарти щодо процедури найму на роботу, до умов праці, визначає гарантії права на членство в профспілкових організаціях та права на ведення колективних договорів. Зазначені конвенції ратифіковано, зокрема, й такими країнами, як Італія та Португалія, де працює значна кількість українців. Конвенція № 143, на відміну від Конвенції № 97, гарантує рівність в умовах зайнятості трудових мігрантів з урегульованим статусом та без нього, зокрема, в наданні соціального захисту та доступу до соціальних послуг мігрантів та членів їх сімей на рівні працівників країни перебування. Окрім того, ця Конвенція поширюється на моряків, артистів та прикордонних працівників.

Важливим документом у цій сфері є також Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей 1990 р. У ній, зокрема, розрізняється вісім категорій трудящих-мігрантів: прикордонний працівник, сезонний, моряк, зайнятий на стаціонарній прибережній установці, мігрант, праця якого пов'язана з переїздами, працюючий на проекті, працюючий за вільним наймом і не за наймом.

Проте, на жаль, усі міжнародні нормативно-правові акти, що визначають сучасні стандарти у сфері міграції, які використовуються у світі, на практиці не ратифіковані Україною, тому не мають прямого впровадження.

З огляду на зазначене, з метою наближення українського законодавства до норм та стандартів міжнародного права Уповноважений з прав людини пропонує розглянути питання внесення Урядом до Верховної Ради України проекту закону про зовнішню міграцію разом із законопроектами про ратифікацію Україною вищезазначених міжнародних документів.

Слід зазначити, що вагомим засобом забезпечення прав та інтересів громадян України за кордоном залишаються двосторонні та багатосторонні міжнародні угоди, які укладає Україна, з країнами-реципієнтами, особливо у питаннях пенсійного та соціального забезпечення як таких, що найбільше відповідають інтересам людей.

За даними Міністерства соціальної політики, Україна є стороною Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів, Протоколу до зазначеної Угоди, який регулює процеси прикордонної міграції в рамках СНД, Конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав, Угоди про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав у галузі пенсійного забезпечення.

Україною укладено 13 двосторонніх договорів з працевлаштування і соціального захисту трудових мігрантів (з Азербайджанською Республікою, Республікою Білорусь, Республікою Вірменія, Соціалістичною Республікою В'єтнам, Королівством Іспанія, Латвійською Республікою, Литовською Республікою, Великою Соціалістичною Народною Лівійською Арабською Джамагірією, Республікою Молдова, Республікою Польща, Португальською Республікою, Російською Федерацією, Швейцарською Конфедерацією).

У сфері соціального забезпечення діють вісім договорів (з Республікою Болгарія, Естонською Республікою, Королівством Іспанія, Латвійською Республікою, Литовською Республікою, Португальською Республікою, Словацькою Республікою, Чеською Республікою). Зазначені угоди також враховують питання пенсійного забезпечення. Їх укладено за пропорційним принципом, тобто пенсію за період, коли людина відпрацювала в Україні, виплачує українська сторона, а за стаж, набутий за кордоном, виплачує держава працевлаштування. Крім того, укладено сім двосторонніх угод за територіальним принципом (з Азербайджаном, Білоруссю, Грузією, Монголією, Молдовою, Румунією, Угорщиною). Згідно з цими угодами пенсія призначається відповідно до законодавства країни, на території якої ця особа проживає і звернулась за призначенням пенсії, при цьому стаж роботи, набутий на території іншої країни, зараховується до трудового стажу. Водночас Уповноважений з прав людини вважає, що зазначеними угодами не вирішується увесь комплекс проблем забезпечення соціальних прав українських трудових мігрантів в усіх країнах перебування.

Окремою категорією українських працівників за кордоном є моряки, оскільки Україна є однією з провідних країн, що забезпечують робочою силою морське судноплавство світу. На жаль, провадження Уповноваженого з прав людини засвідчують, що в багатьох випадках у пошуках роботи моряки погоджуються на будь-які запропоновані вакансії, навіть знаючи про те, що деякі судовласники не виплачували заробітну плату за попередні рейси. Очевидно, підписуючи трудові угоди, вони навіть не ознайомлюються з умовами контракту, що

призводить до невиплат заробітної платні, через що моряки залишаються на борту судна в очікуванні грошей без їжі, води, медикаментів. Відсутність інформації про загальний стан судна призводить до того, що люди наймаються на судно, яке має високий ризик зазнати аварії.

Під час провадження Уповноваженого з прав людини, відкритого за зверненням *Жанни Н. – дружини одного з членів екіпажу судна «Камаль 26»*, власником якого є індійська компанія, що недотримується умов трудової угоди та не виплачує членам екіпажу заробітної плати, у межах компетенції надано допомогу у з'ясуванні ситуації із залученням Міністерства закордонних справ України та надано рекомендацію членам екіпажу вирішувати спір у судовому порядку.

Крім того, забезпечено вжиття низки заходів щодо виплати заробітної плати, забезпечення продуктами харчування, відвідування лікарем *членів екіпажу судна «Sky Star»*, яке з 9 лютого 2013 р. перебувало під арештом на рейді в порту м. Дуала (Камерун). Оскільки вантаж судна – декілька тонн рису – зіпсувався в результаті шторму, судом було накладено штраф на капітана судна, у зв'язку з чим заробітна плата членам екіпажу не виплачувалась. **Вжитими заходами 24 вересня 2013 р. усіх членів екіпажу повернуто на Батьківщину.**

Тривалий час здійснювалося провадження Уповноваженого з прав людини щодо пошуку безвісти зниклих громадян України – членів екіпажу судна *«Лев Толстой»*, який затонув 7 квітня 2008 р. біля берегів Болгарії. І хоча знайти зниклих членів екіпажу не виявилось можливим, все ж таки було проведено ретельне розслідування аварії, яка призвела до затоплення судна та загибелі екіпажу, і сім'ям загиблих та визнаних безвісно зниклими членів екіпажу виплачено компенсації.

Водночас у випадку аварії судна *«Salla-2» (прапор Республіки Того)*, що затонуло 12 грудня 2009 р. у Середземному морі на кордоні між Ліваном та Ізраїлем, до цього часу не вдалося забезпечити отримання офіційних результатів розслідування причин аварії з тим, щоб сім'ї загиблих і зниклих безвісти могли звернутися з позовом щодо виплати компенсації.

Так, провадженням Уповноваженого з прав людини, яке наразі все ще триває, з'ясовано, що однією з причин аварії є термін експлуатації згаданого судна, який становив 35 років, та наявність застарілих конструкцій, які не витримали ударів хвиль. На борту судна перебували 12 членів екіпажу – громадян України, з яких двоє загинули, а четверо вважаються безвісно зниклими. Відповідно до вимог Конвенції ООН з морського права та Кодексу з розслідування морських аварій та інцидентів, прийнятого Резолюцією А.849(20) Міжнародної морської організації, державою розслідування має бути та держава, під прапором якої судно виходило в море. Незважаючи на те, що і Міністерство закордонних справ України, і Міністерство інфраструктури України звертались до всіх держав, причетних до розслідування аварії *«Salla-2»*, жодної відповіді щодо результатів розслідування та власника судна не отримано.

Крім того, непоінформованість українських моряків про легітимність вантажу, який перевозиться судном, призводить до арештів членів екіпажу або капітанів у портах іноземних держав та порушення проти них кримінальних справ.

Прикладами ситуацій, у яких українські моряки потребували втручання Уповноваженого з прав людини, є такі провадження щодо надання сприяння:

- а) членам екіпажу судна «*Генерал Аршинцев*», які звинувачені урядом Греції у спробі контрабанди тютюнових виробів, у отриманні документів, необхідних для одержання ними заробітної плати, і забезпечення захисту процесуальних прав капітана та старшого помічника судна;
- б) у захисті прав українського моряка *Миколи М.*, який також був затриманий урядом Греції за контрабанду цигарок;
- в) у захисті процесуальних прав громадян України – членів екіпажу яхти «*Stib*», яка перевозила нелегальних мігрантів до Греції;
- г) у звільненні з-під варти у зв'язку з вироком суду щодо невинуватості громадянина України *Артема Д.*, члена екіпажу буксиру «*Warlock*», затриманого владою Іспанії за підозрою у перевезенні нелегальних мігрантів;
- г) у звільненні від відбування покарання у зв'язку з помилуванням українського громадянина – капітана судна «*Marida Melissa*», заарештованого за звинуваченням у контрабанді.

З огляду на ситуацію із забезпеченням трудових прав українських моряків дедалі більшої актуальності набуває питання приєднання України до **Конвенції МОП про працю в морському суднопластві**. Питання приєднання до Конвенції Омбудсманом було порушено ще у 2008 р., довкола чого триває довга та складна дискусія. Торік Конвенція набула чинності, на даний час її ратифікувало 56 країн. У 2013 р. розгляд цього питання двічі виносився на розгляд Національної соціально-економічної ради – тристороннього органу соціального діалогу, за участю представників Уповноваженого з прав людини. Гальмування з приєднанням України до Конвенції матиме дедалі більше негативних наслідків, призведе до витискування українських моряків на неконтрольовані ринки праці, де попираються права і свободи людини. Уповноважений з прав людини вкотре наголошує на необхідності прискорення процесу приєднання до цієї Конвенції.

Задля здійснення захисту прав наших співвітчизників за кордоном Уповноважений активно співпрацює з національними інституціями з прав людини як член Міжнародного та Європейського інститутів омбудсманів.

Крім того, вдосконалюються й двосторонні зв'язки Уповноваженого з прав людини, особливо в тих державах, що є основними країнами призначення для робочої сили з України. Так, у минулому році підтримувалась активна співпраця в рамках укладених угод про співробітництво з Омбудсманом Польщі, Іспанії

та Португалії. Вивчаються умови підписання аналогічних угод з Омбудсманами Чехії, Німеччини, Греції та Угорщини.

Водночас у деяких державах укладання такої угоди ускладнюється відсутністю єдиної посади Омбудсмана, як наприклад, в Італії. Також минулого року укладено низку договорів про співпрацю з міжнародними організаціями, що сприятиме покращенню захисту громадян України за кордоном:

- Меморандум про співробітництво між Офісом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Міжнародною організацією праці (МОП) від 20 лютого 2013 р.;
- Меморандум про співробітництво між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ/ОБСЄ) від 28 лютого 2013 р.;
- Меморандум про співробітництво між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини і Товариством Червоного Хреста України від 16 липня 2013 р.

Узагальнені пропозиції:

а) ратифікувати Конвенції Міжнародної організації праці:

- № 97 про працівників-мігрантів (переглянута 1949 р.);
- № 143 про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення;
- № 181 про приватні агентства зайнятості;
- про працю в морському судноплаванні 2006 р.;
- Європейську соціальну хартію (переглянута) у повному обсязі, зокрема, ст. 19 «Право працівників-мігрантів та їх сімей на захист та допомогу»;

б) вдосконалити нормативно-правове регулювання питань соціального захисту українських трудових мігрантів, зокрема пенсійного забезпечення, шляхом укладання двосторонніх угод з країнами перебування;

в) активізувати договірні процеси у сфері визнання документів про освіту та інших професійно-кваліфікаційних посвідчень;

г) розробити та затвердити спеціальні програми, що спрямовані на повернення в Україну трудових мігрантів, членів їхніх сімей та їх інтеграцію в суспільне життя.

РОЗДІЛ 6

СТАН ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НА ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

6.1. ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

6 липня 2010 р. Україна ратифікувала Конвенцію Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (далі – Конвенція) та Додатковий протокол до неї щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних.

Цим самим Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити право осіб на захист їхніх персональних даних, яке є невід'ємним елементом більш широкого права – на недоторканність приватного життя, гарантованого ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та ст. 32 Конституції України.

З метою імплементації положень Конвенції та Додаткового протоколу до неї Україна зобов'язалася в межах свого внутрішнього законодавства вживати необхідних заходів з метою запровадження основоположних принципів захисту персональних даних, викладених у Конвенції та Додатковому протоколі. Згадані принципи встановлюють вимоги до якості персональних даних та безпеки їх обробки; особливості обробки чутливих категорій персональних даних; гарантії та засоби захисту прав суб'єктів персональних даних; допустимі обмеження цих прав; санкції, що можуть застосовуватися у зв'язку з порушенням законодавства про захист персональних даних; правила транскордонної передачі даних; вимоги до наглядового органу у сфері захисту персональних даних та ін.

З метою виконання взятих на себе зобов'язань та визначення механізму їх реалізації Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про захист персональних даних» (далі – Закон), який набрав чинності 1 січня 2011 р.

Водночас попри позитивні аспекти зазначеного Закону, дворічний досвід його застосування виявив певні прогалини як у самому Законі, так і в створеній ним системі захисту персональних даних.

Зокрема, це стосувалося статусу уповноваженого органу з питань захисту персональних даних. На думку як вітчизняних, так і міжнародних експертів¹, самостійний орган у системі органів виконавчої влади не здатний повною мірою забезпечити такої незалежності інституції, як того вимагає Додатковий протокол до Конвенції та низка інших міжнародно-правових документів².

Більше того, дослідженням, проведеним Агенцією ЄС з питань фундаментальних прав, було встановлено, що відсутність незалежності національного органу з питань захисту персональних даних від політичних гілок влади становить серйозну проблему. Гарантією незалежності уповноваженого органу з питань захисту персональних даних є насамперед забезпечення процедури призначення та припинення повноважень посадових осіб уповноваженого органу. Контроль за фінансуванням діяльності такого органу, зазначається в дослідженні, є другим елементом забезпечення автономії таких органів. У зв'язку з цим Агенцією рекомендовано, щоб функції захисту персональних даних було покладено саме на інституцію, відповідальну за здійснення захисту прав людини у державі.

З метою приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів 3 липня 2013 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних» № 383-VII, яким функції уповноваженого органу з питань захисту персональних даних покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

У зв'язку з цим слід зазначити, що конституційно-правовий статус Уповноваженого надає достатні гарантії незалежності з огляду на 1) спосіб призначення (*Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів*); 2) термін перебування на посаді та умови припинення виконання обов'язків (*Уповноважений призначається строком на п'ять років. Верховна Рада України приймає рішення про звільнення з посади Уповноваженого до закінчення строку, на який його було обрано, у разі настання вичерпного переліку обставин: порушення присяги; порушення вимог щодо несумісності діяльності; припинення громадянства України; неспроможності протягом більше чотирьох місяців підряд*

1 Жорж М., Саттон Г. Аналіз Закону України «Про захист персональних даних». – Страсбург, 19 січня 2012 р. //zpd.gov.ua/dszpd/doccatalog/document?id51482

2 Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 р., а також Рекомендація № R (87)15 Комітету Міністрів Ради Європи, рішення Європейського суду у справах «Гаскін проти Сполученого Королівства» (Gaskin v. The United Kingdom), заява № 10454/83, п. 49; «Ротару проти Румунії» (Rotaru v. Romania), п. 63, справа № 2834/95, рішення від 4 травня 2000 р.; «Леандер проти Швеції» (Leander v. Sweden), п. 58–67, справа № 9248/81, рішення від 26 березня 1987 р.; «Гласс проти Сполученого Королівства» (Glass v. The United Kingdom), справа № 61827/00, 9 березня 2004 р., «Клаас та інші проти ФРН», заява № 5029/71, рішення від 6 вересня 1978 р., п. 41; ухвали Комісії у справах «Л. проти Норвегії» від 8 червня 1990 р. (заява № 13564/88), пп. 215–216 та 220 та «Крісті проти Великобританії» від 27 червня 1994 р. (заява № 21482/93), пп. 123–130, 135 та 137).

виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності), спосіб прийняття рішення (втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Уповноваженого забороняється).

Згідно із Законом контроль за додержанням законодавства про захист персональних даних у межах повноважень здійснюють Уповноважений та суди. Уповноваженим такий контроль здійснюється шляхом проведення перевірок: планових, позапланових, виїзних та безвиїзних. З метою врегулювання процедури проведення перевірок Уповноваженим затверджено Порядок здійснення контролю за додержанням законодавства про захист персональних даних.

Предметом перевірки є додержання суб'єктом перевірки під час здійснення обробки персональних даних вимог Конституції України, Закону України «Про захист персональних даних», Типового порядку обробки персональних даних, а також чинних міжнародних договорів України у сфері захисту персональних даних, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Суб'єктами перевірок згідно із Законом України «Про захист персональних даних» можуть бути фізичні особи, фізичні особи – підприємці, підприємства, установи і організації усіх форм власності, органи державної влади та місцевого самоврядування, тобто всі ті, хто здійснює обробку персональних даних фізичних осіб.

Головною метою таких перевірок має стати поновлення порушених прав громадян. З цієї метою за результатами перевірки Уповноважений має право видавати обов'язкові для виконання приписи про запобігання або усунення порушень законодавства про захист персональних даних, у тому числі щодо зміни, видалення або знищення персональних даних, забезпечення доступу до них, надання чи заборони їх надання третій особі, зупинення або припинення обробки персональних даних.

Суб'єкт перевірки повинен протягом визначеного у приписі строку (не менше ніж 30 календарних днів) вжити заходів щодо усунення порушень, зазначених у приписі, та письмово поінформувати Уповноваженого про усунення порушень разом із наданням копій документів, що це підтверджують.

У разі невиконання припису протягом вказаного у ньому строку Уповноважений або уповноважена ним посадова особа має право скласти протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 188³⁹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, за формою та у порядку, передбаченому законодавством та Порядком оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення.

Змінами до Закону, що набрали чинності 1 січня 2014 р., було запроваджено низку інших нововведень. Так, згідно із новою редакцією ст. 9 Закону володілець персональних даних повинен повідомити Уповноваженого про оброб-

ку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних. Така процедура була запроваджена на заміну обов'язку реєстрації баз персональних даних. Метою таких заходів було зняття бюрократичного тягаря з володільців персональних даних та органу, уповноваженого здійснювати контроль за додержанням законодавства про захист персональних даних. Так, за час існування процедури реєстрації баз персональних даних до Державної служби з питань захисту персональних даних (далі – служба) з кінця 2011 р. надійшло близько 1 412 000 заяв про реєстрацію баз персональних даних. З них службою з кінця 2011 до середини 2013 р. було зареєстровано близько 70 000. Для того, щоб вирішити питання решти заяв (1 376 007), близько 30 працівників Секретаріату Уповноваженого спільно з волонтерами впродовж п'яти місяців склали реєстр заяв. Відтак, процедура реєстрації не виправдала свого існування.

З іншого боку, процедура повідомлення надає можливість Уповноваженому здійснювати особливий контроль за обробкою персональних даних, що становить особливий ризик для прав та свобод суб'єктів персональних даних.

З метою визначення видів обробки персональних даних, які становлять особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних, та категорій суб'єктів, на яких поширюється вимога щодо повідомлення, наказом Уповноваженого від 8 січня 2014 р. № 1/02-14 було затверджено Порядок повідомлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних, про зміну відомостей, що підлягають повідомленню, та про структурний підрозділ або відповідальну особу, що організовує роботу, пов'язану із захистом персональних даних при їх обробці.

Пунктом 1.2 цього Порядку визначено види обробки персональних даних, які становлять особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних. Так, для цілей Порядку обробка персональних даних, що становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів, – це будь-яка дія або сукупність дій, а саме збирання, реєстрація, накопичення, зберігання, адаптування, зміна, поновлення, використання і поширення (розповсюдження, реалізація, передача), знеособлення, знищення, у тому числі з використанням інформаційних (автоматизованих) систем, яка здійснюється щодо персональних даних про:

- расове, етнічне та національне походження;
- політичні, релігійні або світоглядні переконання;
- членство в політичних партіях та/або організаціях, професійних спілках, релігійних організаціях чи в громадських організаціях світоглядної спрямованості;
- стан здоров'я;
- статеве життя;
- біометричні дані;

- генетичні дані;
- притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності;
- застосування щодо особи заходів у рамках досудового розслідування;
- вжиття щодо особи заходів, передбачених Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»;
- вчинення щодо особи тих чи інших видів насильства;
- місцеперебування та/або шляхи пересування особи.

Таким чином, обробка становить особливий ризик у разі, якщо володільцем обробляються так звані чутливі категорії персональних даних, оскільки будь-які дії з такими даними є самі по собі серйозним втручанням у право особи на приватність.

Склад переліку чутливих категорій персональних даних зумовлюється як національним законодавством (ст. 7 Закону України «Про захист персональних даних»), так і міжнародними інструментами, а саме Конвенцією Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (ст. 6), Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 8), а також практикою Європейського суду з прав людини³.

Статтю 188³⁹ КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про обробку персональних даних або про зміну відомостей, які підлягають повідомленню згідно із законом, повідомлення неповних чи недостовірних відомостей.

Крім того, на виконання положень ст. 6 Закону України «Про захист персональних даних» Уповноваженим було затверджено Типовий порядок обробки персональних даних. Зазначеним документом встановлено основні вимоги до обробки персональних даних володільцем.

3 Гласс проти Сполученого Королівства (Glass v. theUnitedKingdom), справа № 61827/00, 9 березня 2004 р.; Х і Y проти Нідерландів (X and Y v. Netherlands), справа № 8978/80, 26 березня 1985 р.; Аманн проти Швейцарії (Amann v. Switzerland), справа № 27798/95, 16 лютого 2000 р.; Узун проти Німеччини (Uzun v. Germany), справа № 35623/05, 9 вересня 2010 р.; S. і Марпер проти Сполученого Королівства (S. And Marper v. The United Kingdom), справи №№ 30562/04, 30566/04, 4 грудня 2008 р.; Z проти Фінляндії (Z v. Finland), справа № 22009/93, 25 лютого 1997 р.; Гардель проти Франції (Gardel v. France), справа № 16428/05, 17 грудня 2009 р.; Леандер проти Швеції (Leander v. Sweden), справа № 9248/81, 26 березня 1987 р.; Ковачич та інші проти Словенії (KovacicandOthers v. Slovenia), справи №№ 44574/98, 45133/98, 48316/99, 3 жовтня 2008 р.; Фолгерге та інші проти Норвегії (Folgeroand Others v. Norway), справа № 15472/02, 29 червня 2007 р.; П.Г. і Дж.Х. проти Сполученого Королівства (P.G. and J.H. v. The United Kingdom), справа № 36505/02, 21 січня 2003 р.; Даджен проти Сполученого Королівства (Dudgeon v. The United Kingdom), справа № 7525/76, 22 жовтня 1981 р.; Гаскін проти Сполученого Королівства (Gaskin v. United), справа № 10454/83, 7 червня 1989 р.; Ротару проти Румунії (Rotaru v. Romania), п. 63, справа № 834/95, 4 травня 2000 р.).

Зокрема, володільці, розпорядники персональних даних мають визначити чіткий порядок обробки персональних даних, з урахуванням вимог Закону України «Про захист персональних даних» та Типового порядку. Так, володільці повинні чітко встановити мету та підстави обробки персональних даних, категорії суб'єктів, чиї персональні дані обробляються, склад персональних даних, порядок обробки персональних даних (те, як вони збираються, змінюються, передаються, видаляються, захищаються та скільки часу зберігаються, хто має до них доступ). Також відповідно до Типового порядку володільці повинні вести облік/реєстрацію зазначених операцій з обробки персональних даних та зберігати отриману в результаті інформацію.

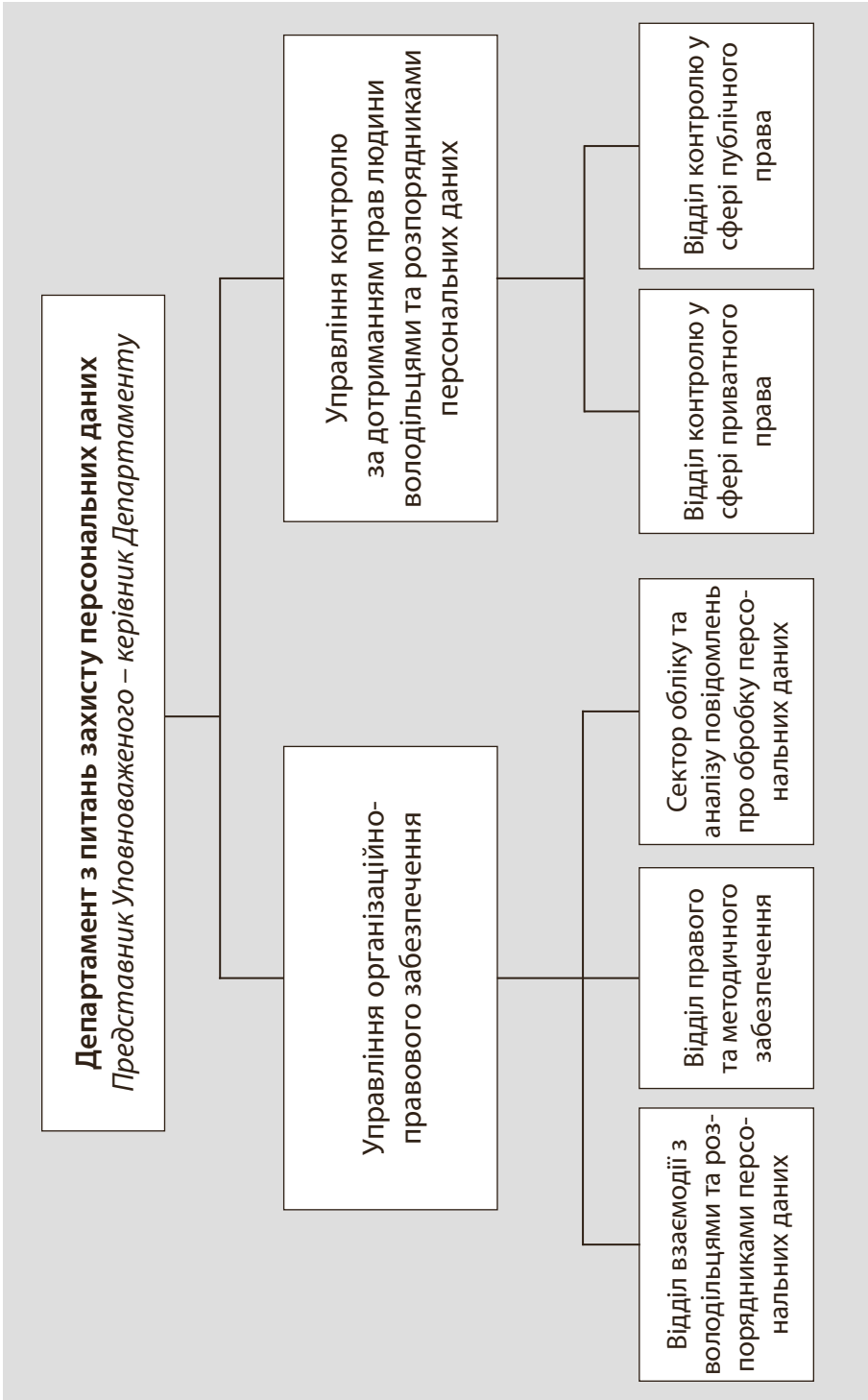
Типовим порядком визначено поняття згоди суб'єкта на обробку персональних даних, а також визначено основні вимоги до такої згоди, а саме – добровільність та поінформованість. На володільців також покладено зобов'язання зберігати інформацію (документи), що підтверджують надання згоди.

Також Типовим порядком деталізовано передбачене Законом право суб'єкта персональних даних пред'являти вмотивовану вимогу щодо зміни або знищення своїх персональних даних будь-яким володільцем та розпорядником персональних даних, якщо ці дані обробляються незаконно чи є недостовірними. Зокрема, на володільців покладено зобов'язання розглядати таку вимогу в десятиденний строк та надавати мотивовану відповідь за результатами її розгляду.

За недодержання встановленого законодавством про захист персональних даних порядку захисту персональних даних, що призвело до незаконного доступу до них або порушення прав суб'єкта персональних даних, ст. 188³⁹ КУпАП передбачено адміністративну відповідальність.

Наразі можна стверджувати, що Законом України «Про захист персональних даних» законодавчо визначено систему захисту персональних даних.

З метою забезпечення виконання Уповноваженим функцій контролю за виконанням законодавства у сфері захисту персональних даних у Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини створено Департамент з питань захисту персональних даних, структуру якого наведено нижче.



6.2. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ НА ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

6.2.1. НЕДОСТАТНІСТЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ОБРОБКИ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У ВІДОМЧИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМАХ

Наприкінці 2013 р., у зв'язку з політичними подіями у державі, що мали місце, починаючи з кінця листопада 2013 р., набули поширення випадки оприлюднення за допомогою мережі Інтернет конфіденційної інформації щодо певних категорій осіб. Зокрема, у мережі поширювалися списки, які містили персональні дані бійців спецпідрозділу «Беркут», офіцерів та інших працівників органів внутрішніх справ, суддів, власників транспортних засобів, громадських активістів, журналістів та ін.

Зміст (характер) частини оприлюднених даних дає підстави для висновків про те, що поширювана інформація була отримана з відомчих інформаційних систем (ВІС), які ведуться органами державної влади. Однією з головних причин витоку інформації з ВІС є недостатнє нормативно-правове врегулювання обробки персональних даних у відповідних базах персональних даних.

Зокрема, нормативно-правовими актами у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху передбачено право Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України на ведення відповідних автоматизованих інформаційно-пошукових систем (зокрема, Єдиного державного реєстру Державтоінспекції, баз даних автоматизованих інформаційних систем (далі - АІС) «Автомобіль», «Арешт», «Номерний знак», «Документ» тощо), які містять персональні дані осіб.

За результатами аналізу законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху простежується централізація інформації про транспортні засоби та їх власників, при цьому її обробка здійснюється працівниками Державтоінспекції МВС України на різних рівнях – від постів ДПС Державтоінспекції МВС України до Центру безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем при МВС, що вказує на широке коло осіб, які мають доступ до персональних даних власників транспортних засобів, що, у свою чергу, також може бути причиною неконтрольованого витоку конфіденційної інформації.

При цьому слід звернути увагу, що законодавством у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху передбачено, що інформація про зареєстровані транспортні засоби (далі – ТЗ) та відомості про їх власників, які містяться в АІС «Ав-

томобіль» та Єдиному державному реєстрі Державтоінспекції МВС України, має конфіденційний характер і може надаватися виключно:

- власникам ТЗ про зареєстровані за ними ТЗ;
- за запитами судів, органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ, органів прокуратури, органів державної податкової служби, державних виконавців, нотаріусів, органів Служби безпеки України та інших органів державної влади (посадових осіб), якщо запит зроблено у зв'язку із здійсненням ними повноважень, визначених законом;
- за запитами страхових компаній у разі необхідності встановлення обставин страхових випадків.

Також нормативно-правовими актами встановлено процедуру внесення інформації до зазначених баз, а також її зміни.

Водночас існуюча нормативно-правова база не містить положень, якими чітко регулювався б порядок обробки персональних даних в інформаційно-аналітичних системах Державтоінспекції МВС, у тому числі захисту інформації в цих системах, порядку отримання доступу до вказаної інформації працівниками Державтоінспекції, обліку/реєстрації операцій, пов'язаних з обробкою. Нормативно-правові акти щодо засад функціонування та порядків ведення зазначених інформаційно-аналітичних систем відсутні у публічному доступі або взагалі не приймалися. Порядок/процедура доступу третіх осіб до відомостей баз даних інформаційних систем також не визначений. Це вказує на недостатню організацію контролю за обробкою персональних даних Державтоінспекцією 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 органів державної влади властива й іншим галузям державного управління. У зв'язку з цим варто насамперед звернути увагу на бази даних у сфері освіти та охорони здоров'я як такі, що містять особливо чутливі категорії персональних даних осіб.

Застосування автоматизованих систем в освітній галузі. Відповідно до законодавства в галузі освіти під час надання освітніх послуг використовуються Єдина державна електронна база з питань освіти (далі – Єдина база). Аналіз нормативно-правової бази у сфері освіти вказує на те, що законодавство у цій сфері недостатньо регулює питання обробки та захисту персональних даних, що містяться в Єдиній базі.

Так, в абзаці 3 п. 3 Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня

2011 р. № 752 (далі – Положення про Єдину базу), зазначено, що до Єдиної бази вносяться відомості, що містяться у базах даних, реєстрах, а також підготовлені у паперовій та електронній формі дані, що використовувалися у сфері освіти до створення Єдиної бази. Доступом до цих відомостей користується велика кількість суб'єктів, а саме – надавачі та отримувачі освітніх послуг, працівники медичних закладів та виконавчих органів влади.

Слід зазначити, що дане Положення містить мінімум інформації щодо порядку обробки персональних даних у зазначеній базі, а саме – стислі положення щодо джерел отримання персональних даних, володільця та розпорядника наявних у базі персональних даних. Основне навантаження в цій частині покладається на інші підзаконні акти, прийняття яких передбачено Положенням.

Так, п. 3 постанови Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 752 Міністерству освіти і науки вказано розробити та затвердити *порядок формування та функціонування Єдиної бази*.

У п. 5 Положення про Єдину базу визначено, що Адміністратор (розпорядник) Єдиної бази, яким є державне підприємство «Інфоресурс», серед іншого, забезпечує 1) доступ надавачів та отримувачів освітніх послуг до Єдиної бази у *порядку, встановленому Міністерством освіти та науки*; 2) взаємодію органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, у тому числі вищих навчальних закладів незалежно від форми власності та рівня акредитації, з операторами, що надають послуги зі створення та підтримки мережі передавання даних, яка використовується ними для доступу до Єдиної бази відповідно до укладених договорів; 3) здійснення заходів щодо захисту даних, які містяться в Єдиній базі, та ін.

Проте ні порядок доступу надавачів та отримувачів освітніх послуг до Єдиної бази, ні порядок формування та функціонування Єдиної бази до цього часу не затверджено або не оприлюднено всупереч Закону України «Про доступ до публічної інформації».

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 Єдиної бази, також відсутній.

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.

Таким чином, порядок функціонування Єдиної бази є недостатньо врегульованим. Станом на сьогодні невизначеними залишаються такі питання, як склад персональних даних, що обробляються, мета обробки цих даних, категорії суб'єктів, дані яких обробляються, порядок передачі даних, що містяться у базі, порядок обміну інформацією між Єдиною базою та іншими базами з питань освіти, порядок та рівні доступу до персональних даних в Єдиній базі праців-

ників володільця та розпорядника, порядок доступу суб'єктів персональних даних.

Також у згаданих документах не визначено повноваження та рівень доступу щодо Єдиної бази з боку освітніх закладів.

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

Запровадження Єдиного реєстру пацієнтів. Належного нормативно-правового забезпечення потребує також запровадження та функціонування Єдиного реєстру пацієнтів, створення якого передбачено Положенням про електронний реєстр пацієнтів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2012 р. № 546. У реєстрі зберігається значний об'єм персональних даних, які мають особливо важливе значення, оскільки є відомостями про стан здоров'я особи. Такі відомості згідно з національним законодавством (ст. 7 Закону «Про захист персональних даних») потребують більшого рівня захисту та контролю за їх обробкою. Це підсилюється і тим, що Єдиний реєстр пацієнтів за своєю структурою має три рівні: центральний (Міністерство охорони здоров'я України), обласний (Вінницька, Дніпропетровська, Донецька області та місто Київ), місцевий (заклади охорони здоров'я), а відтак, доволі широке коло осіб матимуть доступ до наявних у ньому персональних даних.

Відповідно до Положення про електронний реєстр пацієнтів Міністерство охорони здоров'я України розробляє та затверджує порядок ведення реєстру, нормативно-правові акти, які забезпечують функціонування реєстру, обмін відомостями між центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, а також здійснює безпосередній контроль за його веденням. Отже, процедури обробки персональних даних, а також порядок взаємодії та обміну інформацією повинні бути чітко закріплені відповідними нормативно-правовими актами.

Станом на сьогодні Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 30.08.2012 р. № 666 затверджений Порядок ведення електронного реєстру пацієнтів Вінницької, Дніпропетровської, Донецької областей та м. Києва.

Зазначеним Порядком визначений перелік відомостей для внесення до реєстру під час звернення особи за медичною допомогою. Зокрема, це відомості, які стосуються стану здоров'я особи та дійсно можуть впливати на ефективність та своєчасність надання медичної допомоги, що і передбачено метою створення та функціонування реєстру, а також відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта, відомості про місце роботи фізичної особи (пацієнта), відомості про місце народження особи. Частина цих відомостей, зокрема щодо місця народження, місця роботи, не є необхідними для досягнення визначених цілей функціонування бази, а отже, є надмірними та такими, що не відповідають вимогам ст. 5

Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 р., в якій визначено, що дані, які піддаються автоматизованій обробці, мають бути адекватними, відповідними і не надмірними з погляду цілей, заради яких такі дані збираються.

Визначено також у загальних термінах порядок доступу до персональних даних користувачів реєстру, строк зберігання даних та джерела їх збирання.

Водночас протягом 2013 р. інших, згаданих вище, нормативно-правових актів, які повинні забезпечити функціонування Єдиного реєстру пацієнтів, *не затверджено*.

У наявних же документах відсутні норми щодо забезпечення захисту персональних даних пацієнтів від несанкціонованого доступу та використання; порядку та умов передачі, внесення, зміни та видалення наявних у реєстрі персональних даних, поширення та обміну відомостями з реєстру між центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями, порядок ведення обліку/реєстрації операцій, пов'язаних з обробкою персональних даних.

Не визначено у документах порядок та рівні надання доступу до наявних у реєстрі відомостей працівникам медичних закладів, а також установ та органів державної влади на центральному та обласних рівнях. Так, наданням допомоги займаються переважно працівники медичних закладів, а відтак, не зрозуміло, з якою метою доступ до відомостей повинен надаватися на центральному та обласному рівнях. Видається доцільним, щоб повний доступ до відомостей про особу мали лише працівники медичного закладу, які надають їй допомогу.

На центральному та обласному рівнях доступ до відомостей про особу повинен надаватися 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 номери паспорта та інших відомостей, що дають можливість ідентифікувати особу) може надаватися без будь-яких обмежень.

Далі, з огляду на важливість відомостей, які містяться у реєстрі, та можливих згубних наслідків їх поширення без відома особи видається доцільним наділити відповідальну особу або структурний підрозділ, що організують роботу, пов'язану з обробкою персональних даних (у відповідній установі, державному органі), повноваженнями здійснювати безпосередній контроль за доступом до цих відомостей та їх передачею третім особам.

Наведений перелік проблемних питань, що стосуються ведення ВІС, не є вичерпним. Наразі проводиться аналіз інших ВІС на предмет їх відповідності вимогам законодавства про захист персональних даних для вжиття відповідних заходів реагування в подальшому.

Враховуючи наведене, з метою зменшення ризиків для прав і свобод людини під час обробки персональних даних процес такої обробки відповідно до

Закону України «Про захист персональних даних», Типового порядку обробки персональних даних, затвердженого наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 08.01.2014 р. № 01/02-14, повинен бути організований у такий спосіб.

Так, внутрішніми організаційно-розпорядчими документами володільця персональних даних необхідно:

- чітко визначити і закріпити мету та підстави обробки персональних даних, склад персональних даних та категорії суб'єктів, персональні дані яких обробляються;
- затвердити порядок та процедури обробки персональних даних, зокрема, спосіб збору, накопичення персональних даних, строк і умови зберігання персональних даних, умови та процедуру зміни, видалення або знищення персональних даних, умови та процедуру передачі персональних даних і перелік третіх осіб, яким вони можуть передаватися, порядок та рівні доступу до персональних даних осіб, які здійснюють обробку, а також суб'єктів персональних даних;
- визначити і запровадити відповідні заходи забезпечення захисту персональних даних, процедуру збереження інформації про операції, пов'язані з обробкою персональних даних та доступом до них;
- визначити структурний підрозділ або відповідальну особу, що організовує роботу, пов'язану із захистом персональних даних при їх обробці.

Під час організації процесу обробки персональних даних необхідно суворо дотримуватись основних принципів обробки:

- персональні дані повинні оброблятися сумлінно та законно для визначених і законних цілей;
- персональні дані не повинні використовуватися в спосіб, не сумісний із цими цілями;
- персональні дані повинні бути адекватними, відповідними та не надмірними стосовно цілей, для яких вони обробляються;
- персональні дані повинні зберігатись у формі, яка дає змогу ідентифікувати суб'єктів даних не довше, ніж це необхідно для мети, для якої такі дані обробляються.

6.2.2. НЕПРАВИЛЬНЕ ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ПІД ЧАС ЇХ ОБРОБКИ

На підставі аналізу звернень громадян до Уповноваженого 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.

При цьому слід зазначити, що здебільшого спірні ситуації виникають у зв'язку із неправильним тлумаченням/застосуванням норм та положень Закону України «Про захист персональних даних» (далі – Закон) державними органами влади.

Згідно зі ст. 1 Закону даний Закон спрямований на захист основоположних прав і свобод людини і громадянина. 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 станом на сьогодні для того, щоб отримати документ про здобуття освіти державного зразка, належні соціальні виплати, в нормативно-правових актах, які регулюють процеси отримання цих послуг, визначено обов'язок надання згоди особи на обробку персональних даних. Значна кількість осіб з релігійних чи інших міркувань відмовляються надати таку згоду. Як наслідок, вони не отримують відповідних послуг.

1. Так, низкою підзаконних нормативно-правових актів 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 нормативно-правовими актами є:

- Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. №752;
- відомчі накази Міністерства освіти і науки України про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України, зокрема від 5 листопада 2012 р. № 1244 та від 29 жовтня 2013 р. № 1510.

При цьому відносини, пов'язані з наданням освітніх послуг, виготовленням та видачею документів про освіту, регулюються Конституцією України, Законами України «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту» та іншими законами. Аналіз зазначених законів свідчить про те, що вони не містять положень, якими

отримання загальної середньої чи вищої освіти, а також документів, що підтверджують її здобуття, ставилося б у залежність від факту надання чи ненадання суб'єктом персональних даних згоди на їх обробку.

2. Подібна ситуація спостерігається й у сфері соціального захисту населення.

Зокрема, наказом Міністерства соціальної політики України від 22.02.2012 р. № 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 нормативно-правові акти, 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 відповідного виду допомоги особа надає згоду на збір інформації про неї та членів сім'ї (про згадані положення цього Закону йтиметься далі у розділі 3).

3. Ще одна вразлива категорія населення – інваліди – зазнає порушень прав на соціальний захист через неузгодженість нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я із законодавством про захист персональних даних.

Так, для отримання статусу інваліда особа повинна пройти експертне обстеження в органах медико-соціальної експертизи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я (ст. 3 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»).

З цієї метою особа повинна подати до відповідної медико-соціальної експертної комісії (далі – МСЕК) необхідні документи та *інформовану добровільну згоду хворого на обробку персональних даних*, форма якої затверджена наказом Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) від 30.07.2012 р. № 577 «Про затвердження форм первинної облікової документації, що вико-

ристовується в медико-соціальних експертних комісіях», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 05.09.2012 р. 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. Закон, у свою чергу, також не містить обмежувальних норм стосовно прав і свобод людини (виняток, як зазначалося, становить Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»).

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.

Більше того, вимога надати згоду на обробку персональних даних призводить до низки технічних ускладнень. Згідно із Законом будь-яка згода на обробку персональних даних може бути відкликана. Відтак, незрозуміло, як діяти відповідним центральним органам виконавчої влади та їх регіональним управлінням, коли особа, якій вже надано відповідну послугу, з релігійних чи інших міркувань відкликає згоду на обробку своїх персональних даних.

Окреслені ситуації зумовлюють також порушення законодавства у сфері захисту персональних даних, а саме – принципу добровільності згоди на обробку персональних даних.

Як зазначалося, необхідною умовою отримання соціальних/освітніх послуг є надання згоди на обробку персональних даних. Таким чином, хоча формально особа може на свій розсуд вирішувати, чи давати згоду, однак, якщо вона її не надасть, то не отримає відповідних (часто життєво важливих) послуг. Відтак, великій кількості осіб доводиться всупереч своїй волі таки надавати згоду.

У зв'язку з 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 персональ-

них даних наданий володільцю персональних даних відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень». Дане положення слід застосовувати також як підставу для обробки персональних даних у сферах соціального захисту та освіти.

Тому треба зазначити, що більшість зазначених законів⁴ та низка інших підзаконних актів 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 нормативно-правовими актами, 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.

Тому з метою усунення виявлених суперечностей та недопущення порушень конституційних прав осіб та припинення вказаних вище фактів порушення законодавства про захист персональних даних необхідно вжити таких заходів:

1) у сфері освіти:

Внести зміни до підзаконних нормативно-правових актів, 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.

2) у сфері державного соціального забезпечення:

Внести зміни до таких нормативно-правових актів, 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 (див. вище);
- до наказу Міністерства соціальної політики України від 22.02.2012 р.

4 Закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту».

№ 96 «Про затвердження форми Заяви про призначення усіх видів соціальної допомоги, компенсацій, субсидій та пільг».

3) у сфері охорони здоров'я:

Внести зміни до наказу МОЗ України від 30.07.2012 р. №577 «Про затвердження форм первинної облікової документації, що використовується в медико-соціальних експертних комісіях», виключивши з нього положення про надання інформованої добровільної згоди хворого на обробку персональних даних.

6.3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНІВ УКРАЇНИ

Щодо Єдиного державного демографічного реєстру

Впродовж 2013 р. до Уповноваженого надійшла велика кількість скарг, пов'язаних зі створенням Єдиного державного демографічного реєстру, зокрема, в частині, що стосується об'єму інформації, що в ньому зберігається, того факту, що вся наявна в ньому інформація перебуває в розпорядженні правоохоронного органу, а також виготовлення біометричних документів. Відтак, необхідно проаналізувати можливі ризики для прав людини, які зумовлює прийняття Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (далі – Закон про ЄДДР).

Так, міжнародними документами і національним законодавством приділяється особливо важливе значення питанню обробки так званих чутливих категорій персональних даних, зокрема, відомостей щодо етнічного, національного походження, стану здоров'я і біометричних даних особи та ін. За загальним правилом обробка таких даних забороняється, за винятком чітко визначеного переліку ситуацій⁵. Згідно з практикою Європейського суду з прав людини обробка органами державної влади біометричних даних, даних про етнічне/національне походження становить серйозне втручання у право особи на повагу до приватного життя⁶.

ЄДДР згідно із законом про ЄДДР містить колосальний об'єм інформації про особу⁷, у тому числі велику кількість чутливих категорій персональних даних

5 Стаття 6 Конвенції, ст. 8 Директиви 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 р., а також ст. 7 Закону.

6 Рішення у справі «С. та Марпер проти Великобританії» (S. and Marper v. The United Kingdom), заяви № 30562/04 та № 30566/04, пп. 69 та 78.

7 Згідно із ч. 1 ст. 7 Закону «до Реєстру вноситься така інформація про особу: 1) ім'я осо-

(зокрема, біометричні дані). Більше того, відповідно до закону уся вказана інформація концентрується в руках одного відомства, а саме – Державної міграційної служби України (як розпорядника) та Міністерства внутрішніх справ України (як володільця). **Відтак, сам факт наявності в розпорядженні правоохоронних органів абсолютного об'єму інформації про все населення держави є, безумовно, невинуватим втручанням в право кожного на повагу до приватного життя.**

Для того щоб таке втручання не порушувало право особи на повагу до приватного життя, воно згідно Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та Конвенцією про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних повинно бути 1) законним; 2) мати легітимну мету; та 3) бути пропорційним та необхідним для досягнення зазначеної мети. У світлі цих трьох критеріїв необхідно проаналізувати Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (далі – Закон про ЄДДР).

Так, у разі якщо державою здійснюється обробка зазначених категорій персональних даних, порядок такої обробки повинен відповідати принципу законності. Для цього відповідне законодавство (яке регламентує порядок обробки) повинно бути доступним, чітким та передбачуваним настільки, щоб будь-яка особа, користуючись у разі необхідності юридичною допомогою, могла регулювати свою власну поведінку⁸.

У ситуаціях, пов'язаних зі збором даних про особу, необхідно мати чіткі, докладні правила, які визначають обсяг та межі застосування таких заходів, а також мінімальні запобіжні гарантії, зокрема, щодо тривалості зберігання, використання, доступу третіх сторін, процедур збереження цілісності та конфіденційності даних, їх знищення, забезпечуючи таким чином достатні гарантії проти ризику зловживання та свавілля⁹.

Зазначене підтверджується і положеннями ст. 5 Конвенції, згідно з якими персональні дані, що піддаються автоматизованій обробці, повинні, серед іншого, отримуватися та оброблятися сумлінно та *законно*.

би; 2) дата народження/смерті; 3) місце народження; 4) стать; 5) дата внесення інформації про особу до Реєстру; 6) відомості про батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників та інших представників; 7) відомості про громадянство або його відсутність та підстави набуття громадянства України; 8) реквізити документів, виданих особі (тип, назва документа, серія, номер, дата видачі та уповноважений суб'єкт, що видав документ, строк дії документа); 9) відомості про документи, що підтверджують смерть особи або визнання особи померлою чи безвісно відсутньою; 10) відцифрований зразок підпису особи; 11) відцифрований образ обличчя особи; 12) додаткова змінна інформація (про місце реєстрації, про сімейний стан, про відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, про видачу приватизаційних паперів, додаткові (факультативні) біометричні дані, параметри); 13) інформація з ВІС.

8 Рішення у справі «Ротару проти Румунії» (Rotaru v. Romania), заява № 28341/95, п. 55.

9 Там само, пп. 57–59.

Безперечно, що функціонування ЄДДР має базу в національному законодавстві, а саме Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Водночас слід проаналізувати цей Закон на предмет його відповідності принципу верховенства права у світлі вимог чіткості, доступності та передбачуваності.

Закон містить низку положень, що регламентують порядок обробки персональних даних у ЄДДР, однак у більшості випадків такі питання не регламентуються взагалі або залишаються на вирішення в підзаконних актах, яких станом на сьогодні так і не було розроблено.

Так, із Закону не зрозуміло, яка мета обробки наявних у ЄДДР персональних даних. Логічно, що метою обробки наявних у реєстрі даних повинне бути виготовлення передбачених ним документів, що посвідчують особу. Однак у Законі про ЄДДР така мета прямо не декларується. З іншого боку, якщо мета – виготовлення документів, тоді не зрозуміло, навіщо в одному реєстрі такий великий об'єм інформації, який не має безпосереднього відношення до виготовлення документів, наприклад: інформація з відомчих інформаційних систем (далі – ВІС), додаткова змінна інформація (про місце реєстрації, про сімейний стан, про відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, про видачу приватизаційних паперів, додаткові (факультативні) біометричні дані, параметри). Наявний у реєстрі об'єм інформації неможливо обґрунтувати і з погляду зазначеної в пояснювальній записці до нього меті, а саме – ведення статистики населення, проведення перепису та виконання плану лібералізації візового режиму з ЄС. Однак про пропорційність об'єму інформації задекларованій меті буде далі. Наразі слід зазначити, що **Закон про ЄДДР не встановлює мети обробки наявної в реєстрі інформації**. У світлі цього втрачає сенс положення частини третьої ст. 7 Закону про ЄДДР, згідно з яким «інформація в Реєстрі зберігається для визначених цим Законом цілей та не використовується у спосіб, несумісний з цими цілями».

Величезна кількість важливих питань віддається на вирішення підзаконних актів, зокрема, порядок взаємодії між уповноваженими суб'єктами щодо ведення ЄДДР (частина третя ст. 4). Це питання є особливо важливим, тому що відповідно до закону ВІС ведуться великою кількістю державних органів, однак наявна в них інформація є частиною Реєстру (дослівно: «до Реєстру вноситься (...) інформація з ВІС»). Звідси не зрозуміло, яким буде взаємозв'язок між ВІС та ЄДДР: ВІС буде частиною ЄДДР чи інформація з ВІС синхронізуватиметься з інформацією з Реєстру).

Не зрозуміло також, які відомства та у якому об'ємі користуватимуться доступом до інформації, наявної в реєстрі. Частиною третьою ст. 2 встановлено, що Уповноважені суб'єкти, передбачені частиною першою цієї статті, є розпорядниками відомчих інформаційних систем у межах, визначених цим Законом.

Водночас Закон таких меж, по суті, не встановлює. Більше того, згідно із Законом про ЄДДР єдиним розпорядником є ДМС України.

Крім цього, згідно з частиною четвертою ст. 6 Закону про ЄДДР Розпорядник (ДМСУ) через уповноважений орган (МВС) здійснює внесення інформації до Реєстру. Виходить, що вся інформація про осіб проходить через ці органи, які, відтак, користуватимуться необмеженим доступом до неї. Отже, постає питання щодо того, навіщо цим органам одночасний доступ до такого об'єму інформації, який є очевидно надмірним з огляду на їх функції.

Також ці положення Закону суперечать частині першій ст. 10 Закону про ЄДДР, відповідно до якої *внесення інформації до Реєстру здійснюється уповноваженими суб'єктами*, коло яких, крім розпорядника, включає також МВС, закордонні дипломатичні установи України, а також орган виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування. Більше того, зазначених органів є велика кількість, а Закон про ЄДДР не встановлює, яку конкретно інформацію може вносити той чи інший орган.

Стаття 9 встановлює права осіб, персональні дані яких внесено до реєстру і, серед іншого, право на вимогу щодо поновлення і виправлення інформації про неї. При цьому з огляду на зазначене в попередньому абзаці із Закону про ЄДДР не зрозуміло, до якого органу має бути направлено таку вимогу та яка процедура її розгляду.

У частині п'ятій ст. 6 Закону про ЄДДР встановлено важливу норму, відповідно до якої «головний обчислювальний центр Реєстру забезпечує накопичення змін інформації у хронологічному порядку». Це положення фактично має забезпечити фіксацію будь-яких змін інформації у реєстрі, що мало б являти собою важливу гарантію дотримання прав осіб на повагу до їх приватного життя. Однак не зрозуміло, яка саме інформація накопичується та скільки часу зберігається. Так, для надання достатньої гарантії захисту прав людини необхідно накопичувати як мінімум інформацію щодо суті внесених змін, суб'єкта та мети їх внесення.

Виходячи із зазначеного, положення Закону про ЄДДР не є достатньо чіткими та передбачуваними. Тому порядок обробки зазначених категорій персональних даних населення України¹⁰ у ЄДДР не відповідає критерію законності, передбаченому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, практикою Європейського суду з прав людини та Конвенцією про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, та містить потенційний ризик порушення прав осіб, дані яких оброблятимуться в ЄДДР.

Крім того, що зберігання державними органами чутливої інформації (яке є втручанням у право особи на приватне життя) повинно відповідати критерію

¹⁰ Там само, пп. 57–59.

законності, воно повинно мати легітимну мету та бути «необхідним у демократичному суспільстві для досягнення цієї мети». Для цього таке втручання повинно бути пропорційним зазначеній меті, обґрунтовуватися «доречними та достатніми» причинами¹¹.

У зв'язку з цим слід зазначити, що захист персональних даних особи має основоположне значення для реалізації нею свого права на захист приватного життя, гарантованого ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹². Національне законодавство повинне забезпечити належні гарантії для запобігання будь-якому використанню персональних даних, що не відповідає гарантіям цієї статті. Потреба в таких гарантіях зростає, коли йдеться про чутливі категорії персональних даних та коли такі дані використовуються в цілях правоохоронних органів¹³. Згідно зі ст. 5 Конвенції національне законодавство повинно забезпечити, щоб такі дані були адекватними та пропорційними меті, заради якої вони обробляються, а також, щоб вони зберігалися у формі, що уможлиблює ідентифікацію суб'єктів даних не довше, ніж це вимагається для досягнення зазначеної мети. Національне законодавство також повинно надавати достатні гарантії того, щоб персональні дані, які обробляються, ефективно захищалися від неналежної обробки (ст. 7 Конвенції).

Згадані положення, як це і вимагається Конвенцією та практикою Європейського суду, повною мірою були імplementовані в національне законодавство. Зокрема, їх викладено в ст. 32 Конституції та Законі (ст. 6, 7 та 8 Закону).

Так, як вже зазначалося вище, у Законі про ЄДДР міститиметься величезний об'єм інформації про особу¹⁴. При цьому Закон про ЄДДР не встановлює чіткої мети обробки наявних у ЄДДР персональних даних. Із тексту закону можна дійти висновку, що такою метою є виготовлення передбачених законом про ЄДДР документів.

У зв'язку з цим слід наголосити, що виготовлення жодного із п'ятнадцяти передбачених законом документів не потребує використання інформації з ВІС, а також додаткової змінної інформації. Відповідно, викладений у ст. 7 Закону перелік відомостей, що обробляються в ЄДДР, є відверто неадекватним та непропорційним зазначеній меті. **Тому з огляду на чутливість даних, що обробляються, особу володільця та розпорядника (фактично реєстр перебуває в**

11 Рішення у справі «Ротару проти Румунії» (Rotaru v. Romania), заява № 28341/95, п. 55.

12 «Ротару проти Румунії» (Rotaru v. Romania), п. 63, заява № 2834/95, рішення від 4 травня 2000 р.; «Леандер проти Швеції» (Leander v. Sweden), п. 58–67, заява № 9248/81, рішення від 26 березня 1987 р.; «Аманн проти Швейцарії» (Amann v. Switzerland), заява № 27798/95, 16 лютого 2000 р.; «Узун проти Німеччини» (Uzun v. Germany), заява № 35623/05, 9 вересня 2010 р.; «S. і Марпер проти Сполученого Королівства» (S. and Marper v. The United Kingdom), заява № № 30562/04, 30566/04, 4 грудня 2008 р.; «Фолгерге та інші проти Норвегії» (Folgeroand Others v. Norway), заява № 15472/02, 29 червня 2007 р.; «П.Г. і Дж.Х. проти Сполученого Королівства» (P.G. and J.H. v. The United Kingdom), заява № 36505/02, 21 січня 2003 р.

13 Рекомендація № R (87)15 Комітету Міністрів Ради Європи, принцип № 7.

14 Див. посилання б.

руках правоохоронних органів) ступінь втручання в право особи на повагу до приватного життя, який тягне за собою обробка зазначених відомостей у Реєстрі, є непропорційно великим та становить порушення права такої особи на повагу до приватного життя.

Більше того, навіть не беручи до уваги факт обробки в Реєстрі інформації з ВІС та додаткової змінної інформації, обробка решти відомостей також може становити порушення права особи на повагу до приватного життя. Так, обробку відомостей, зазначених у пунктах 1–11 ст. 7 Закону про ЄДДР, слід проаналізувати на предмет дотримання принципу необхідності.

Відповідно до цього принципу будь-яке втручання в право особи на повагу до приватного життя не становитиме порушення, якщо воно буде необхідним у сенсі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Принцип необхідності означає, що, перш ніж вводити певні обмеження прав особи, потрібно проаналізувати, чи можна досягти тієї ж мети (якою зумовлюються обмеження) іншими засобами, які меншою мірою втручаються в її права.

Станом на сьогодні не є таємницею, що практика ведення державою єдиного реєстру, що містив би настільки великий об'єм чутливої інформації про особу, є доволі малопоширеною серед держав – сторін Конвенції. Як приклад, можна навести Литву, де діє подібний реєстр. Однак і населення цієї держави, і її площа удвічі менші, ніж в Україні. Тому порівняння доцільності ведення таких реєстрів видається нелогічним.

Натомість, якщо звернутись до досвіду інших держав, зокрема Франції, ФРН та Нідерландів, то помітимо, що у жодній з них не передбачено створення аналогів ЄДДР¹⁵. У цих державах є реєстри населення і передбачено виготовлення біометричних документів. Однак основною відмінністю є те, що найбільш чутливі категорії даних (які містять найбільший об'єм інформації про особу), а саме – біометричні дані, не обробляються в реєстрах, а записуються на мікросхему в самому документі. Цього достатньо для того, щоб ідентифікувати особу та підтвердити оригінальність документа і при цьому значно зменшується ризик втрати чи викрадення такої інформації з єдиного реєстру. Більше того, у ФРН взагалі не передбачено створення єдиного реєстру населення. Натомість діють аналогічні реєстри в кожній окремій області. Таким чином, істотно знижується ризик втрати персональних даних усього населення.

У зв'язку з цим існує **необхідність перегляду концептуальних підходів держави до процедури ідентифікації особи та порядку видачі документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус**

15 «Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що посвідчують особу» – аналітично-консультаційний документ, підготовлений Центром політико-правових реформ, Центром громадянських свобод, Центром інформації про права людини, Українським незалежним центром політичних досліджень, Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини у діяльності правоохоронних органів.

особи, яка б враховувала право на невтручання у приватне життя особи, та внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» з метою приведення його у відповідність до вимог законодавства про захист персональних даних.

Щодо сфери повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

Статтею 2 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачено, що сфера повноважень Уповноваженого поширюється на відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина лише між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами. Водночас згідно із Законом компетенція Уповноваженого у сфері захисту персональних даних поширюється на всіх володільців та розпорядників персональних даних, якими можуть також бути фізичні особи – підприємці, підприємства, установи та організації усіх форм власності. Однозначність норм зазначених Законів щодо сфери повноважень сприятиме створенню більш ефективного механізму відновлення порушених прав особи у сфері захисту персональних даних.

З огляду на викладене **необхідно внести відповідні зміни до ст. 2 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» стосовно поширення дії цього Закону на підприємства, установи і організації усіх форм власності та фізичних осіб – підприємців.**

Щодо Державного реєстру баз персональних даних

У ст. 2 Закону України «Про захист персональних даних» надається визначення Державного реєстру баз персональних даних. Однак відповідно до редакції Закону, яка набрала чинності з 1 січня 2014 р., замість державної реєстрації баз персональних даних запроваджена процедура повідомлення про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод людини. Відповідно, засади, на яких функціонував зазначений Державний реєстр баз персональних даних (процедура реєстрації), скасовано. Окрім того, в чинному Законі не передбачено умов використання інформації, що міститься в Державному реєстрі. У зв'язку з цим визначення поняття «Державний реєстр баз персональних даних» у тексті ст. 2 Закону створює правову невизначеність щодо цього поняття.

Зважаючи на викладене, **необхідно виключити визначення поняття «Державний реєстр баз персональних даних» зі ст. 2 Закону України «Про захист персональних даних».**

Щодо визначення поняття «згода на обробку персональних даних»

Законом визначено, що обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством. Таким чином, згода є однією з ключових умов законності обробки персональних даних.

Водночас на відміну від попередньої редакції, чинним Законом не дається визначення поняття «згоди суб'єкта персональних даних». Така невизначеність на законодавчому рівні робить проблематичним вироблення єдиного підходу до застосування «згоди». У зв'язку з цим можуть виникати труднощі з встановленням наявності чи, навпаки, відсутності факту надання згоди. Як наслідок, можливим є виникнення ситуацій, коли володільцем оброблятимуться персональні дані нібито на підставі згоди, хоча насправді така згода не надавалась.

Також можливі ситуації, коли отримання особою тих чи інших життєво важливих послуг чи реалізація прав ставитиметься в залежність від надання нею згоди на обробку персональних даних. Як наслідок, особа буде вимушена надати згоду, що зумовить порушення принципу добровільності згоди. Приклади таких ситуацій мають місце в Україні станом на сьогодні (підрозділ 6.2.2).

Визначення згоди надано в Типовому порядку обробки персональних даних, затвердженому наказом Уповноваженого.

Для більш чіткого і однозначного тлумачення положень Закону України «Про захист персональних даних» щодо згоди на обробку персональних даних необхідно дати визначення цього поняття на законодавчому рівні, шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про захист персональних даних».

Щодо уточнення окремих положень Закону

Законом України «Про захист персональних даних» визначено права суб'єкта персональних даних. Зокрема, суб'єкт персональних даних має право пред'являти вмотивовану вимогу володільцю персональних даних із запереченням проти обробки своїх персональних даних, а також вимогу щодо зміни або знищення своїх персональних даних, якщо вони обробляються незаконно чи є недостовірними.

До Уповноваженого з прав людини надходять численні скарги громадян на володільців персональних даних, які відмовляються задовольнити їхні вимоги чи взагалі їх не розглядають.

Зважаючи на це, існує необхідність **викладення в Законі окремих положень щодо обов'язку володільця розглядати такі вимоги впродовж стислого строку та надавати мотивовані відповіді за результатами їх розгляду.**

Інші положення Закону України «Про захист персональних даних» також потребують удосконалення. Зокрема, ст. 14 Закону передбачено таке поняття, як «поширення персональних даних», тоді як ст. 16 визначено порядок «доступу до персональних даних», що фактично є тотожними поняттями, оскільки в обох випадках передбачається, по суті, передача персональних даних суб'єкта третім особам. Однак регламентація процедур «доступу» та «поширення» в Законі відрізняються одна від одної. Так, порядок «поширення» видається набагато простішим від порядку «доступу», а відтак, це може тягнути за собою зловживання. Також слід зазначити, що міжнародними документами термін «доступ» використовується виключно в контексті доступу суб'єктів до власних персональних даних та доступу працівників володільця/розпорядника до персональних даних, які ними обробляються¹⁶. В разі ж якщо йдеться про обробку, результатом якої є отримання персональних даних третіми особами, вказаними документами використовуються терміни «передача» або «поширення»¹⁷. У зв'язку з цим існує необхідність відповідного врегулювання зазначених питань.

Щодо соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям

Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» визначено право сім'ї на державну соціальну допомогу у випадку, коли вона з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї.

Відповідно до ст. 4 зазначеного Закону уповноважений представник сім'ї у заяві про таку допомогу має надати згоду сім'ї на збір інформації про неї, про її власність, доходи та майно, що необхідна для мети цього Закону (що фактично рівнозначно наданню згоди на обробку персональних даних членів сім'ї). Водночас це положення містить частину зазначених недоліків (підрозділ 6.2.2). Так, невирішеним залишається питання щодо наслідків відкликання особою згоди. Також наявність такої норми у Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» є порушення принципу добровільності згоди.

У зв'язку з цим слід зауважити, що ст. 6 Закону України «Про захист персональних даних» визначено, що обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством.

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» контроль за правильністю надання державної соціальної до-

¹⁶ Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних від 24 жовтня 1995 р.

¹⁷ Конвенція та Директива 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних від 24 жовтня 1995 р.

помоги та використання коштів Державного бюджету України, спрямованих на надання державної соціальної допомоги, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, безпосередньо та через керівника та уповноважених ним осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Такими органами є відповідно Міністерство соціальної політики і управління праці та соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, структурні підрозділи з питань праці та соціального захисту населення виконавчих органів міських, районних у містах (у разі їх створення) рад. Останнім частиною 5 ст. 4 Закону України «Про захист персональних даних» надано право для мети цього Закону користуватися всіма офіційними джерелами інформації, у тому числі й інформацією органів доходів і зборів, а відповідно до ст. 12 Міністерством соціальної політики створюється єдина обліково-інформаційна система одержувачів державної соціальної допомоги.

Зважаючи на визначені законом повноваження Міністерства соціальної політики та органів праці та соціального захисту, обробка персональних даних зазначеними органами під час призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям повинна здійснюватися згідно з п. 2 частини першої ст. 11 Закону України «Про захист персональних даних» на підставі права, наданого володільцю персональних даних відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень.

Таким чином, обробка персональних даних зазначеними органами може здійснюватися незалежно від факту надання окремої згоди на обробку персональних даних.

У зв'язку з викладеним з метою усунення зазначених суперечностей існує необхідність вилучити положення стосовно надання уповноваженим представником сім'ї згоди від імені сім'ї на збір інформації про неї, про її власність, доходи та майно зі ст. 4 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям».

Щодо контролю за функціонуванням державних реєстрів

Статтю 8 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» передбачено, що центральний орган виконавчої влади з питань захисту персональних даних забезпечує взаємодію між уповноваженими суб'єктами щодо захисту інформації, яка вноситься та зберігається в Єдиному державному демографічному реєстрі (далі – Реєстр) та відомчих інформаційних систем (ВІС), та здійснює заходи щодо захисту цілісності баз даних Реєстру, їх технологічного і програмного забезпечення, захисту інформації

Реєстру від випадкового чи незаконного знищення, спотворення, втрати, не-санкціонованого надання чи доступу.

Практично аналогічні функції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту персональних даних, стосовно захисту інформації в Державному реєстрі виборців передбачені ст. 11 Закону України «Про Державний реєстр виборців».

З 1 січня 2014 р. функції уповноваженого органу з питань захисту персональних даних Законом України «Про захист персональних даних» покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який має здійснювати контроль за додержанням законодавства у сфері захисту персональних даних, і його повноваженнями не передбачено контроль у сфері захисту інформації.

Водночас захист державних інформаційних ресурсів в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах згідно з Законом України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» віднесено до повноважень Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Таким чином, необхідно внести зміни до зазначених законів стосовно чіткого розмежування функцій органів щодо контролю за функціонуванням Єдиного державного демографічного реєстру та Державного реєстру виборців.

РОЗДІЛ 7

ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДИТИНИ

Дотримання прав кожної дитини є одним із головних завдань суспільства, яке дбає про своє майбутнє. Оскільки дитина не здатна самостійно захистити свої права, дотримання її прав є пріоритетним напрямом діяльності Уповноваженого з прав людини.

За роки існування інституту Уповноваженого з прав людини у 2013 р. Україна вперше стала членом *Європейської мережі омбудсманів з прав дітей (ENOC)*.

Упродовж 2013 р. до Уповноваженого надійшло **946** повідомлень про порушення прав дітей. У зверненнях відображено весь спектр проблем сьогодення щодо порушення конституційних прав дитини. Більшість звернень стосуються порушення житлових та майнових прав дітей (176), порушення права на отримання соціальних виплат та державних допомог (142), порушення права на одержання аліментів (110). Продовжують залишатися гострими проблеми забезпечення права дитини на життя та охорону здоров'я, на освіту, на виховання в сім'ї, подолання насильства стосовно дітей тощо.

7.1. ПРАВО ДИТИНИ НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ

Надзвичайно гострою продовжує залишатися проблема, пов'язана з реалізацією батьками обов'язку щодо утримання своїх дітей. Йдеться передусім про сплату аліментів за рішенням суду в разі ухилення батьків від утримання дітей. Кожне десяте звернення, що надходить до Уповноваженого з прав людини в інтересах дитини, стосується неналежного виконання рішення суду про стягнення аліментів.

Законодавством України визначено основні права й обов'язки держави та громадян щодо забезпечення захисту дітей. Зокрема, згідно з вимогою частини другої ст. 51 Основного Закону, ст. 180 Сімейного кодексу України (далі – СК України) батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття.

За інформацією Державної виконавчої служби, протягом 2013 р. підлягало виконанню органами державної виконавчої служби 860 548 виконавчих документів про стягнення аліментів. Однак десятки тисяч батьків уникають сплати аліментів, брутально порушуючи права своїх дітей. Саме злісна несплата аліментів є найпоширенішою причиною неналежного виконання рішення суду. Якщо особа ігнорує судові рішення, згідно з яким її зобов'язано сплачувати аліменти, до неї мають бути застосовані відповідні заходи впливу. Зокрема, ст. 164 Кримінального кодексу України (далі – КК України) встановлено відповідальність за ухилення від сплати аліментів на утримання дітей. Проте непоодинокі звернення громадян до Уповноваженого з прав людини свідчать, що правоохоронні органи не поспішають застосовувати щодо порушників заходи кримінально-правового впливу.

Так, упродовж 2013 р. за злісне ухилення від сплати аліментів державними виконавцями направлено 61 498 подань до правоохоронних органів про притягнення боржників до кримінальної відповідальності. Проте правоохоронними органами розглянуто з постановленням обвинувального вироку лише 2881 подання.

Як убачається зі звернень, у правоохоронних органах відсутні єдині підходи до підстав порушення кримінальної справи, адже за одних і тих же обставин – наявність заборгованості зі сплати аліментів у розмірі, що сукупно перевищує суму відповідних платежів за шість місяців – одним органом виноситься постанова про порушення кримінальної справи, іншим – про відмову у її порушенні у зв'язку з відсутністю складу злочину.

Водночас якщо рішення суду про примусове стягнення аліментів не виконується, то відповідальність за нестягнення аліментів покладається не тільки на батька дитини, а й на органи державної виконавчої служби.

Державна виконавча служба своєю діяльністю покликана відновлювати порушені права та свободи, забезпечувати невідворотність юридичної відповідальності. Якість примусового виконання рішень висвітлює рівень дієвості механізму правового регулювання. Від неї безпосередньо залежить рівень виховання громадян у дусі поваги до закону, юридична цінність рішень, які приймаються від імені держави.

Законом України «Про державну виконавчу службу» встановлено, що державний виконавець зобов'язаний вживати передбачених законом заходів примусового виконання рішень, неупереджено, своєчасно і в повному обсязі вчиняти виконавчі дії, не допускати у своїй діяльності порушення прав громадян та юридичних осіб, гарантованих Конституцією України. Проте непоодинокі скарги громадян, які надходять до Уповноваженого, на дії чи бездіяльність державних виконавців, посадових осіб органів державної виконавчої служби свідчать про їх несумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулася мешканка Чорнобаївського

району Черкаської області О. зі скаргою на бездіяльність відділу державної виконавчої служби Дніпровського районного управління юстиції у м. Києві. Громадянка змушена була звернутися до Уповноваженого за захистом, оскільки державним виконавцем цього відділу ДВС не надавалася довідка про несплату боржником аліментів, і вона не мала можливості подати документи до органу соціального захисту для призначення їй державної тимчасової допомоги.

У рамках провадження було встановлено, що державним виконавцем порушено вимоги ст. 49 Закону України «Про виконавче провадження» в частині несвоєчасного направлення виконавчого документа за належністю для організації подальшого виконання.

При цьому упродовж 2013 р. державним виконавцем двічі виносилися постанови про закінчення виконавчого провадження зі значним запізненням у строках. Востаннє таку постанову було винесено 22.11.2013 р. на підставі п. 10 ст. 49 Закону України «Про виконавче провадження», копії якої з оригіналом виконавчого документа направлено за належністю до відділу ДВС Черкаського міського управління юстиції (місцем проживання боржника) та сторонам виконавчого провадження. Проте станом на 06.02.2014 р., тобто через два з половиною місяці, ані сторони виконавчого провадження, ані відділ ДВС Черкаського міського управління юстиції документів не отримували.

У рамках провадження, відкритого Уповноваженим за зверненням мешканки м. Шепетівки Хмельницької області А., порушення вимог Закону щодо своєчасного вчинення виконавчих дій встановлено також у діях відділу державної виконавчої служби Солом'янського районного управління юстиції у м. Києві, державним виконавцем якого із запізненням у два місяці після отримання інформації про місце роботи боржника були завершені виконавчі провадження і направлені за належністю до відділу державної виконавчої служби Голосіївського районного управління юстиції у м. Києві.

Мешканка Ярмолинецького району Хмельницької області Б., мати двох малолітніх дітей, звернулася до Уповноваженого за захистом права її дітей на достатній рівень життя у зв'язку з тим, що не отримує аліментів на їх утримання.

Причиною для її звернення була відмова Кіровського та Красногвардійського відділів державної виконавчої служби Дніпропетровського міського управління юстиції у відкритті виконавчого провадження з тих чи інших причин.

Дослухавшись порад посадовців Кіровського відділу ДВС, після усунення недоліків у виконавчому документі вона направила заяву до Красногвардійського відділу державної виконавчої служби.

Проте Красногвардійський відділ ДВС Дніпропетровського міського управління юстиції виніс постанову про відмову у відкритті виконавчого провадження з огляду на те, що виконавчий документ пред'явлено не за належністю, і заявниці було рекомендовано пред'явити виконавчі документи до Кіровського відділу ДВС Дніпропетровського міського управління юстиції.

Крім того, під час передачі з Красногвардійського відділу державної виконавчої служби до Кіровського відділу державної виконавчої служби був загублений виконавчий документ.

Аналогічний випадок втрати виконавчого документа мав місце також під час його передачі з відділу державної виконавчої служби Нетішинського міського управління юстиції Хмельницької області до відділу державної виконавчої служби Солом'янського районного управління юстиції в м. Києві. При цьому жодний з цих відділів ДВС не вживав заходів щодо пошуку документів.

Уповноваженим з прав людини було звернуто увагу голови Державної виконавчої служби України на грубі порушення державними виконавцями вимог Закону України «Про виконавче провадження». Як наслідок, загублені документи було знайдено, виконавчі провадження відкрито, винних осіб притягнуто до відповідальності, а також забезпечено виконання рішення суду про стягнення аліментів.

Уповноважений з прав людини вважає неприпустимим порушення права дитини на достатній життєвий рівень внаслідок бездіяльності державного виконавця, а також відсутності контролю за своєчасністю, правильністю і повнотою виконання рішень державним виконавцем з боку керівника відділу, якому він безпосередньо підпорядкований, а також керівників вищестоящего органу державної виконавчої служби.

Як і у 2012 р., залишається надзвичайно актуальною проблема припинення виплати державної допомоги самотнім матерям.

Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» встановлено гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей. Цей Закон спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення.

Проте до Уповноваженого з прав людини продовжують надходити численні звернення самотніх матерів, яким органи праці та соціального захисту населення припинили виплачувати кошти на дитину.

Зі змісту заяв та інформацій, які надійшли на запити Уповноваженого з цього питання, вбачається порушення законних прав цих жінок, визначених Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми».

Зокрема, Уповноваженим з прав людини були відкриті провадження за зверненням мешканки с. Джурин Чортківського району Тернопільської області В., яка на своєму утриманні має трьох малолітніх дітей, мешканки с. Подольці Ширівського району Одеської області Г., яка утримує двох малолітніх дітей.

Виплати допомоги на дітей цим жінкам припинені місцевими управліннями праці та соціального захисту населення на підставі актів державних соціаль-

них інспекторів, якими начебто встановлено їх спільне проживання з особами, які вважають себе батьками дітей. Міністерство соціальної політики, посиляючись на частину четверту ст. 18¹ Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», вважає такі рішення правомірними. При цьому Міністерством соціальної політики не бралось до уваги, що ст. 18⁴ згаданого Закону визначено вичерпний перелік умов, за яких виплата допомоги на дітей одиноким матерям припиняється. Серед цього переліку відсутня така умова, як встановлення факту спільного проживання отримувача допомоги з особою, яка є батьком дитини. Припинення виплати вже призначеної допомоги з неправомірних підстав зумовлює погіршення матеріального становища сімей з дітьми, що є неприпустимим.

Згідно з СК України походження дитини від батька, якщо мати та батько не перебувають у шлюбі між собою, визначається виключно державним органом реєстрації актів цивільного стану або за рішенням суду. Встановлення соціальним інспектором батьківства особи, з якою жінка разом проживає, є втручанням у її приватне та сімейне життя. Зазначене є порушенням ст. 32 Конституції України та ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Окрім того, з лютого 2013 р. було припинено виплату допомоги одинокій матері, мешканці *Малинського району Житомирської області Д.*, у зв'язку з тим, що дитина, яка є потерпілою внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, була захищена до дошкільного навчального закладу.

Своє рішення про припинення виплат орган праці та соціального захисту населення обґрунтовував тим, що відповідно до ст. 18⁴ Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» однією з умов призупинення виплати державної допомоги одиноким матерям є тимчасове влаштування дитини на повне державне утримання.

Ця норма закріплена також п. 36 Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. № 1751.

Проте законодавством України не передбачено чіткого визначення понять «повне державне утримання» та «повне державне забезпечення».

Статтю 1 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» надається визначення терміна «державне утримання» лише для такої категорії дітей, як діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, та осіб із їх числа. Зокрема, це повне забезпечення відповідно до державних стандартів матеріальними та грошовими ресурсами дітей зазначеної категорії для задоволення їх життєво необхідних потреб та створення необхідних умов для нормального життєдіяльності.

Уповноважений з прав людини вважає, що перебування дитини та її харчування в дошкільному закладі за рахунок держави не є повним державним утри-

манням такої дитини, оскільки вона там перебуває обмежений час, мати несе витрати на харчування, одяг тощо, а тому одинока матір має право на отримання державної допомоги, яка встановлена Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми».

За всіма переліченими фактами Уповноваженим внесено подання Міністрові соціальної політики України з вимогою вжити заходів для припинення органи праці і соціального захисту населення порушень законодавства та відновлення відповідних виплат.

Завдяки втручанням Уповноваженого право одиноких матерів на соціальний захист було поновлене.

Уповноважений з прав людини переконана, що посадові особи місцевих органів праці та соціального захисту населення у зазначених випадках перевищують свої повноваження, діють не на підставі закону, чим порушують права громадян, що є неприпустимим.

Водночас з метою недопущення неоднакового застосування норм Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» необхідно внести зміни до ст. 2 цього Закону, доповнивши його визначенням поняття «повне державне утримання».

На переконання Уповноваженого, проблема забезпечення права кожної дитини на достатній життєвий рівень потребує не лише підвищення розмірів державної допомоги на дітей, а й підвищення ефективності дій органів влади, спрямованих на реальне покращення умов та якості життя сімей з дітьми.

Узагальнені пропозиції

1. *Доповнити ст. 2 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» визначенням поняття «повне державне утримання».*
2. *Міністерству соціальної політики України забезпечити дотримання права сімей з дітьми на отримання гарантованої державою матеріальної підтримки шляхом надання державної грошової допомоги та не допускати в подальшому незаконного припинення виплат одиноким матерям.*
3. *Міністерству юстиції України, Державній виконавчій службі послити контроль за своєчасністю, правильністю і повнотою виконання державними виконавцями рішень про стягнення аліментів на утримання дитини.*

7.2. ПРАВО ДИТИНИ НА ВИХОВАННЯ В СІМ'Ї

Конвенція ООН про права дитини зобов'язує державу забезпечити, щоб дитина не розлучалася з батьками всупереч їх бажанню, за винятком випадків, коли компетентні органи згідно з судовим рішенням визначають відповідно до застосовуваного закону і процедур, що таке розлучення необхідне в якнайкращих інтересах дитини (ст. 9).

За даними Міністерства соціальної політики України, станом на кінець 2013 р. в Україні налічувалось 90 772 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства» до цієї категорії дітей належать: діти, в яких померли чи загинули батьки; діти, які залишилися без піклування батьків у зв'язку з позбавленням їх батьківських прав, відібранням у батьків без позбавлення батьківських прав, визнанням батьків безвісно відсутніми або неієздатними, оголошенням їх померлими, відбуванням покарання в місцях позбавлення волі та перебуванням їх під вартою на час слідства, розшуком їх органами внутрішніх справ, пов'язаним з ухиленням від сплати аліментів та відсутністю відомостей про їх місцезнаходження, тривалою хворобою батьків, яка перешкоджає їм виконувати свої батьківські обов'язки, а також діти, розлучені із сім'єю, підкинуті діти, діти, батьки яких невідомі, діти, від яких відмовились батьки, та безпритульні діти.

Окрім того, 31 595 дітей обліковувались на кінець минулого року як такі, що опинились у складних життєвих обставинах. Відповідно до ст. 1 Закону «Про соціальні послуги» складними життєвими обставинами є обставини, спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя, внаслідок яких особа частково або повністю не має (не набула або втратила) здатності чи можливості самостійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті.

Водночас у жовтні 2012 р. Указом Президента України затверджена Національна стратегія профілактики соціального сирітства на період до 2020 р., а у травні 2013 р. Урядом затверджений план заходів з її реалізації.

Тим не менше Уповноважений з прав людини звертає увагу на відсутність в законодавстві України визначення поняття «соціальне сирітство». Незрозумілою є категорія та кількість дітей, на яких спрямовані зазначена стратегія та план заходів.

Якщо говорити про складні життєві обставини, то навіть на рівні Міністерства соціальної політики, одним з основних завдань якого є формування та реалізація державної політики у сфері надання соціальних послуг сім'ям з дітьми, дані збираються по-різному.

Так, для центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді підставами взяття сімей на облік як таких, що перебувають у складних життєвих обставинах, є інвалідність, алкогольна/наркотична залежність, перебування у місцях позбавлення волі, насильство або реальна загроза його вчинення, безпритульність, сирітство, складні стосунки в сім'ї, безробіття, проблеми з ВІЛ/СНІДом тощо.

Поряд з цим служби у справах дітей обліковують дітей за такими складними життєвими обставинами, як: проживання дитини у сім'ї, у якій батьки або особи, що їх замінюють, ухиляються від виконання батьківських обов'язків; систематичне самовільне залишення дитиною місця постійного проживання; скоєння фізичного, психологічного, сексуального або економічного насилля щодо дитини в сім'ї.

При цьому за останні три роки кількість сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, зростає. Натомість кількість дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, зменшується (табл. 7.1).

Уповноважений з прав людини наголошує на тому, що мають бути напрацьовані єдині підходи до визначення таких категорій, як «сім'я з дітьми у складних життєвих обставинах» та «дитина у складних життєвих обставинах».

Також Уповноважений вважає за необхідне на законодавчому рівні визначити поняття «соціальне сирітство» та категорії дітей, які є соціальними сиротами.

Таблиця 7.1. Динаміка кількості сімей з дітьми, які опинилися у складних життєвих обставинах (за даними Мінсоцполітики України)

<i>Рік</i>	<i>Кількість сімей, які перебувають на обліку в ЦСССДМ як такі, що знаходяться у складних життєвих обставинах</i>	<i>Кількість дітей, які перебувають на обліку служб у справах дітей як такі, що знаходяться у складних життєвих обставинах</i>
2011	37 296	34 748
2012	195 719	33 464
2013	433 373	31 595

Привертає до себе увагу той факт, що кількість виявлених у ході соціального інспектування сімей щороку збільшується, проте відсоток охоплення їх соціальним супроводом знижується: 2009 р. – 60,3 % родин, 2010 р. – 36,3 %, 2013 р. – 32,5 % (табл. 7.2).

Таблиця 7.2. Динаміка кількості соціально інспектованих сімей і охоплення їх соціальним супроводом (за даними Мінсоцполітики України)

Рік	Кількість сімей, які перебувають на обліку в ЦСССДМ як такі, що знаходяться у складних життєвих обставинах	Кількість сімей, які перебували у складних життєвих обставинах та знаходилися під соціальним супроводом
2011	37 296	22 524
2012	195 719	71 084
2013	433 373	141 250

Це є тривожною тенденцією. До того ж зазначене відбувається на фоні збільшення додатково на 12 тис. фахівців із соціальної роботи на виконання так званих соціальних ініціатив Президента України у 2012 р. Постає питання ефективності діяльності зазначених працівників та їх ролі у відновленні права дитини на зростання в умовах, гарантованих Конституцією України і Конвенцією ООН про права дитини.

Уповноваженим неодноразово наголошувалося на необхідності запровадження обов'язкового соціального супроводу родини, яка перебуває у складних життєвих обставинах і має дітей, та обов'язковості проходження індивідуальних корекційних програм батьками у разі порушення прав дитини в сім'ї.

Тому Уповноважений підтримує внесений Урядом проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку соціального супроводу сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах» (реєстраційний № 3558 від 06.11.2013 р.) та сподівається, що Верховна Рада України розгляне його як першочерговий.

Упродовж 2013 р. на адресу Уповноваженого з прав людини продовжували надходити звернення щодо грубого порушення органами опіки та піклування права дитини на проживання в сім'ї.

Зберігається практика вилучення дітей із сімей під час профілактичних рейдів, що здійснюються службами у справах дітей спільно з центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, кримінальною міліцією у справах дітей. Відсоток таких дітей з року в рік зростає: у 2011 р. він становив 37,0 % (4079 дітей) від загальної кількості вилучених під час рейдів дітей (11 046), у 2012 р. – 42,0 % (3435 і 8207 відповідно), у 2013 р. – 45,0 % (2994 і 6674 відповідно).

Проте Уповноважений наголошує на тому, що в Україні визначена єдина процедура відібрання дітей у батьків, яка регулюється виключно ст. 170 СК України. Зокрема, частиною другою зазначеної статті передбачено, що у виняткових випадках, за безпосередньої загрози для життя або здоров'я дитини, орган опіки та піклування або прокурор мають право постановити рішення про негайне відібрання дитини від батьків. У цьому разі орган опіки та піклування зобов'язаний негайно повідомити прокурора та у семиденний строк після постановлення рішення звернутися до суду з позовом про позбавлення батьків чи одного з них батьківських прав або про відібрання дитини від матері, батька без позбавлення їх батьківських прав.

Тому неприпустимим є застосування практики вилучення дітей із сімей під час здійснення профілактичних рейдів та недотримання процедури відібрання дитини у батьків без позбавлення їх батьківських прав органами опіки та піклування міських, сільських, селищних рад та службами у справах дітей.

Упродовж 2013 р. до Уповноваженого надійшли скарги громадян на протиправні дії органів і служб у справах дітей в частині відібрання дітей із Автономної Республіки Крим, Миколаївської, Черкаської областей.

Так, на порушення вимог частини другої ст. 170 СК України малолітні діти Д. і К. службою у справах дітей були відібрані від матері 14.05.2013 р., проте рішення виконкому Сакської міської ради про їх відібрання було прийнято лише 23.05.2013 р.

До Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини звернулася мешканка м. Сімферополя, мати чотирьох дітей, *Валентина К.*, у якої відібрали трьох малолітніх дітей. У ході здійснення провадження Уповноваженим з прав людини було з'ясовано, що жінка потерпала від домашнього насильства і потребувала підтримки та соціального супроводу. Проте, незважаючи на дані обставини, представники органу кримінальної міліції у справах дітей Центрального РВ Сімферопольського міського управління МВС України в Автономній Республіці Крим та служби у справах дітей Центральної районної ради м. Сімферополя відібрали дітей, а у подальшому перешкоджали у відвідуванні та спілкуванні матері з дітьми.

Водночас прокуратурою Залізничного району м. Сімферополя було подано позов до Залізничного районного суду м. Сімферополя Автономної Республіки Крим про позбавлення батьківських прав Валентини К. та її чоловіка Василя Ш. стосовно чотирьох малолітніх дітей.

За втручання Уповноваженого заявниця мала змогу відвідувати дітей та спілкуватися з ними у період судового провадження. Крім того, рішенням Залізничного районного суду м. Сімферополя АР Крим від 09.04.2013 р. прокуратурі відмовлено у задоволенні позову до Валентини К. Діти залишилися з матір'ю.

Також за зверненням мешканки с. Виноград Черкаської області Ірини П. було відкрито провадження Уповноваженого щодо неправомірного відібрання у неї малолітньої доньки. Провадженням встановлено, що малолітня Анастасія З. прямо зі школи, без повідомлення матері була поміщена до Черкаського обласного міжрегіонального центру соціально-психологічної реабілітації дітей за направленням служби у справах дітей Лисянської районної державної адміністрації як така, що «залишилася поза сімейним оточенням». У цей час мати дівчинки перебувала вдома. За втручання Уповноваженого дитина повернута у родину, а право малолітньої Анастасії на проживання в сім'ї та піклування з боку матері поновлено.

Тенденція щодо направлення органами опіки та піклування позовів до суду щодо позбавлення батьків батьківських прав упродовж останніх двох років є сталою (табл. 7.3).

Таблиця 7.3. Інформація про кількість направлених органами опіки та піклування позовів до суду про позбавлення батьківських прав (за оперативними даними Мінсоцполітики України на кінець року)

<i>Кількість позовів</i>	<i>2012 р.</i>	<i>2013 р.</i>
Кількість направлених позовів до суду про позбавлення батьківських прав	4813	4689
задоволених судом позовів	3565	3823
Кількість направлених позовів до суду про відібрання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав*	–	532
задоволених судом позовів	–	390

* Інформація не збиралася.

Недостатньо обґрунтовані підстави органів опіки та піклування, служб у справах дітей при поданні позовів до суду стосовно прийняття рішення щодо позбавлення батьківських прав, а також про відібрання дитини без позбавлення батьківських прав, призводять до того, що суди відмовляють у задоволенні таких позовів. Подані позови переважно обґрунтовуються тим, що батьками не створені належні житлово-побутові умови для проживання дітей.

Згідно з результатами дослідження «Діти в складних життєвих обставинах», проведеного Державним інститутом сімейної та молодіжної політики за підтримки ЮНІСЕФ (2013 р.), відсутність власного житла або неадекватне та некомфортне житло – це один із ключових факторів, котрий провокує потрапляння сімей у складні життєві обставини. За даними Державної служби статистики, у 2012 р. 693 тис. родин, або 67,9 % загальної кількості черговиків, чекали поліпшення своїх житлових умов 10 років і більше. Для порівняння: у 1990 р. таких сімей було лише 285 тис., або 11 % загальної кількості.

Поряд з цим щорічно близько 14 тис. дітей за різних життєвих обставин залишаються поза опікою сім'ї. Тому природно, що питання влаштування таких дітей є актуальним.

Законодавство України гарантує низку пільг і соціальних виплат дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування. У зв'язку з цим спостерігається позитивна тенденція до збільшення кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які влаштовані у сімейні форми виховання (сім'я опікуна, піклувальника, прийомна сім'я, дитячий будинок сімейного типу). На сьогодні 85 % (77 156) дітей цієї категорії охоплені сімейними формами виховання.

Викликають занепокоєння непоодинокі випадки, коли через неналежний догляд за прийомними дітьми діти опиняються в умовах, які є небезпечними для їх життя та здоров'я.

Так, Уповноваженим було відкрито провадження за повідомленням засобів масової інформації про перебування на території Сімферопольського району АР Крим двох дітей-сиріт з Дніпропетровщини без супроводу дорослих. Встановлено, що на порушення вимог частини третьої ст. 256⁴ та частини третьої ст. 256⁸ СК України не здійснювався належний контроль та соціальний супровід дитячих будинків сімейного типу родини З. та родини П. з Дніпропетровщини. Тривалий час соціальні працівники, що начебто здійснювали соціальний супровід цих сімей, та працівники служб у справах дітей не знали про відсутність малолітніх К. і Г. у родинах. Без повідомлення органу опіки та піклування батьки-вихователі фактично усунулись від виконання своїх обов'язків та передали дітей на «перевиховання» за договором іншій фізичній особі. Це свідчить про бездіяльність центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, який відповідно до законодавства повинен здійснювати соціальний супровід дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей, про безконтрольність служби у

справах дітей, яка зобов'язана здійснювати контроль за умовами утримання, виховання та розвитку дітей у таких сім'ях, та слабку взаємодію між службами у справах дітей, центрами соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді та загальноосвітніми навчальними закладами, адже діти перебували в Православному козацькому кадетському корпусі ім. Святого апостола Андрія Первозванного у період навчального року.

Поряд з цим за законодавством України саме батьки-вихователі несуть відповідальність за життя, здоров'я, фізичний і психічний розвиток дітей. Незважаючи на вимогу Уповноваженого надати належну оцінку як діям посадових осіб органів і служб у справах дітей, так і батьків-вихователів, органи прокуратури та Міністерство соціальної політики провели формальну перевірку обставин, що призвели до залишення дітей без піклування. Органи опіки та піклування повернули дітей батькам-вихователям, обмежившись лише попередженням останніх.

Загалом, за даними Мінсоцполітики України, з року в рік фіксуються випадки припинення функціонування прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу у зв'язку зі створенням у сім'ях несприятливих умов для виховання та розвитку дітей: у 2011 р. – 15 сімей, у 2012 р. – 26, у 2013 р. – 13. За кожним таким випадком – доля дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, яка вже мала психологічну травму у зв'язку з втратою біологічної сім'ї та родинного оточення.

З огляду на це Уповноважений вважає, що, розвиваючи мережу прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу, слід насамперед забезпечити якість роботи по створенню і підготовці таких сімей, ефективність їх соціального супроводу та здійснення контролю за умовами проживання та виховання дітей у сім'ях.

Уповноважений відмічає сталу позитивну динаміку переваги національного усиновлення над міждержавним. За даними Міністерства соціальної політики, у 2013 р. громадянами України було усиновлено 1843 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, іноземцями – 674 дітей.

Водночас протягом 2013 р. збільшилася кількість звернень, які надійшли до Уповноваженого від родичів, громадських організацій стосовно повернення із-за кордону усиновлених українських дітей через те, що у дітей не склалися стосунки з усиновлювачами, діти зазнавали фізичного та психологічного насильства.

Так, широкого розголосу набула ситуація щодо жорстокого поводження громадян США з усиновленими українськими дітьми. Батько-усиновлювач та дві його сестри були звинувачені у жорстокому поводженні з усиновленими дітьми та заарештовані. Розслідування даної справи триває. Діти перебувають під тимчасовою опікою Служби захисту сімей та дітей штату Джорджія та влаштовані у фостерні (прийомні) родини.

Уповноваженим звернуто увагу керівництва Міністерства закордонних справ на необхідність забезпечення захисту прав усиновлених українських дітей. За даними МЗС, ситуація перебуває на контролі Посольства України в США: відбулася зустріч з дітьми, представниками поліції та прокуратури округу Рокдейл (штат Джорджія), консульська посадова особа є учасником судового процесу.

Також в інтересах неповнолітньої Олени Ц., усиновленої громадянами США, до Уповноваженого звернулася громадська організація «Правозахисний центр «Поступ» щодо неналежного ставлення до дитини з боку усиновлювачів. За зверненням Уповноваженого до МЗС консульською посадовою особою було проведено телефонну розмову з дитиною та її усиновлювачкою, поінформовані соціальні служби штату Джорджія з проханням відвідати родину та з'ясувати обставини справи, а також доведено інформацію до представників Офісу з питань дітей Державного департаменту США.

Аналіз звернень з питань порушення прав усиновлених іноземцями українських дітей свідчить про те, що практично у всіх випадках, де виникали проблеми, процедура усиновлення іноземними громадянами була здійснена у найкоротші терміни. Нехтуючи принципом прийняття рішень у найкращих інтересах дитини, органи опіки та піклування надавали висновок про доцільність усиновлення вже через день-два після знайомства іноземців з дитиною. По суті, органи опіки та піклування формально підходили до питання встановлення контакту між дитиною та майбутніми батьками.

Як наслідок, щорічно фіксуються випадки скасування усиновлень українських дітей за ініціативою іноземців (у 2011 р. – 4, у 2012 р. – 7, у 2013 р. – 3).

У 2013 р. Верховною Радою України вкотре здійснено спробу схвалити проект Закону про приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення (Гаазька конвенція) та проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з приєднанням України до зазначеної Конвенції. Проте ця спроба теж виявилася невдалою.

Не вважаючи Гаазьку конвенцію єдиним шляхом вирішення усіх проблемних питань, пов'язаних із захистом прав усиновлених іноземцями українських дітей, Уповноважений розглядає її як один із небагатьох наявних міжнародно-правових механізмів, що сприяють врегулюванню питань зі здійснення контролю за умовами проживання та виховання усиновлених дітей.

Предметом уваги Уповноваженого також було питання розлучення братів і сестер при влаштуванні у сімейні форми виховання.

Національне законодавство визначає, що при усиновленні рідних братів та сестер вони не можуть бути роз'єднані. Лише за наявності обставин, що мають істотне значення, суд за згодою органу опіки та піклування може постановити рішення про усиновлення когось із них або усиновлення їх різними особами.

Орган опіки та піклування може надати згоду на роз'єднання братів і сестер при усиновленні в разі:

- коли один з братів, сестер страждає на тяжке захворювання, що вимагає спеціального догляду за дитиною;
- усиновлення дитини, яка виховується в дитячому або іншому закладі, тоді як її брати, сестри проживають в сім'ях громадян України;
- наявності інших обставин, що унеможливають влаштування дітей на виховання в одну сім'ю.

Водночас чітких критеріїв у підході до прийняття рішення щодо надання згоди на роз'єднання дітей немає, тому такі рішення органами опіки та піклування приймаються суб'єктивно.

За зверненням Всеукраїнського правозахисного руху «Гідність» Уповноваженим було відкрито провадження щодо непоодиноких випадків роз'єднання братів та сестер при усиновленні на Дніпропетровщині (Апостолівський район). За результатами провадження встановлено, що діти з однієї родини неправомірно роз'єднувались і влаштовувались в різні форми виховання: найменші передавались на усиновлення, а старших влаштовано у прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу. За неналежне виконання службових обов'язків до дисциплінарної відповідальності притягнуто ряд посадових осіб Апостолівської районної державної адміністрації.

Також Уповноважений окремо наголошує на непоодиноких випадках порушення права на спілкування з родичами дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у разі влаштування їх у сім'ї.

Наприклад, п'ять років поспіль Людмила М. не могла реалізувати свого права на спілкування з онуками, які виховуються у прийомній сім'ї. Незважаючи на закріплене ст. 257 СК України право бабусі брати участь у вихованні онуків, Служба у справах дітей Генічеської районної державної адміністрації не давала дозвіл навіть на їх спілкування. Лише за втручання Уповноваженого право бабусі та дітей було поновлене.

Уповноважений наголошує на необхідності правового врегулювання процедури забезпечення участі баби, діда у вихованні своїх онуків, які мають статус дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, та виховуються у сім'ях громадян України. Також цією процедурою має бути врегульовано закріплене ст. 259 СК України право братів та сестер на спілкування у разі їх роз'єднання.

Особливої уваги Уповноваженого потребувала ситуація, яка склалася в Автономній Республіці Крим, де у Світлани С. і Анатолія Ш., які є інвалідами та проживають у геріатричному пансіонаті, народилася дитина. Фізично батьки не можуть виконувати свої обов'язки, проте вони бажають спілкуватися з дитиною, брати посильну участь у її вихованні. Проте органом опіки та піклування

чинилися перешкоди у реалізації батьками своїх прав. Уповноваженим за цим фактом відкрито провадження.

На думку Уповноваженого, у таких випадках має застосовуватися комплексний підхід органу опіки та піклування щодо надання допомоги родині у подоланні складних життєвих обставин. Мають створюватись умови, за яких батьки та діти не повинні розлучатися, що відповідатиме Конвенції ООН про права інвалідів, яка ратифікована Україною. Адже Конвенція визначає обов'язок держави вживати ефективних і належних заходів для усунення дискримінації стосовно інвалідів у всіх питаннях, що стосуються сім'ї, батьківства та материнства.

Завдяки втручанням Уповноваженого батьки мають змогу регулярно відвідувати дитину в будинку дитини та спілкуватися з нею. Проте затягується процедура влаштування батьків-інвалідів та дитини в сім'ю опікуна, що не заборонено національним законодавством. Питання продовжує перебувати на контролі.

Не може не викликати стурбованості той факт, що кожна десята дитина, що залишилась без піклування батьків, перебуває в інтернатному закладі.

Підтримуючи політику щодо закриття закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та розвитку сімейних форм виховання, Уповноважений застерігає від «кампанійщини» у такій важливій справі. Процес реформування інтернатних закладів не є механічним процесом їх закриття, і вимагає проведення ретельного аналізу потреб і ресурсів місцевої громади.

З огляду на це усі дії та рішення органів влади щодо ліквідації інтернатних закладів мають бути зваженими, а кожна сім'я, яка взяла на виховання таку дитину, – забезпечена належним соціальним супроводом.

Відсутність поступової та цілеспрямованої роботи може призвести до ситуації, яка склалася з ліквідацією шкіл соціальної реабілітації, де виховувались діти, які перебували у конфлікті з законом. У 2013 р. ліквідовані Єнакіївська (Донецька область), Миколаївська, Харківська і Фонтанська (Одеська область) школи соціальної реабілітації. Наразі продовжують функціонувати Балахівська (Кіровоградська область) та Комишуваська (Запорізька область) школи.

Втім, альтернативних послуг для дітей, які мають проблеми з поведінкою, не створюється, не проводиться системна підготовка педагогічних працівників для роботи з дітьми з девіантною і делінквентною поведінкою.

За даними Державної пенітенціарної служби України, у 2013 р. кількість неповнолітніх у слідчих ізоляторах та виховних колоніях хоча й скоротилася (966 дітей) порівняно з 2012 р. (1192 дитини), проте залишається значною.

Уповноважений з прав людини неодноразово наголошувала на тому, що План заходів щодо реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні не в повному обсязі відповідає основним напрямкам Концепції в частині вдосконалення системи

профілактики дитячої злочинності, здійснення ефективного судочинства щодо неповнолітніх правопорушників, а також створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх правопорушників. План заходів зосереджений переважно на роботі з дітьми, які вже вчинили правопорушення, а не на превентивній роботі та запобіганні дитячій злочинності.

Узагальнені пропозиції

1. На законодавчому рівні визначити поняття «соціальне сирітство» та категорії дітей, які є соціальними сиротами.
2. Узгодити порядок визначення категорії сімей з дітьми та дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, підстави взяття їх на облік.
3. Посилити соціальну роботу з сім'єю, спрямовану на запобігання поміщенню дітей у інтернатні заклади й захист їхнього права на сімейне виховання, не допускати безпідставного вилучення дітей із сімей.
4. Повернутися до розгляду питання приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення.
5. Удосконалити План заходів щодо реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні в частині вдосконалення системи профілактики дитячої злочинності, здійснення ефективного судочинства щодо неповнолітніх правопорушників, а також створення ефективної системи реабілітації неповнолітніх правопорушників.

7.3. ПРАВО ДИТИНИ НА ЖИТЛО

Протягом 2013 р. до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло **176** звернень з питань порушення права дитини на житло.

Актуальним залишається питання захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа.

За результатами розгляду звернень, які надходять на адресу Уповноваженого, також виявлено низку порушень дотримання місцевими органами виконавчої влади законодавства у сфері захисту житлових прав дітей (табл. 7.4):

- зняття осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які досягли 23 років, з квартирного обліку;
- відмова органами місцевого самоврядування, зокрема виконавчи-

ми комітетами сільських і селищних рад, у постановці на облік дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа на квартирний і соціальний квартирний облік у зв'язку із відсутністю житлового фонду соціального призначення;

- недотримання державними виконавцями органів державної виконавчої служби національного законодавства щодо отримання згоди органів опіки та піклування у разі реалізації, право власності на яке або право користування яким мають діти, зокрема іпотечного нерухомого майна;
- зняття з реєстрації місця проживання дітей, у разі втрати їх батьками права власності або права користування за рішенням суду.

Уповноваженим було відкрито провадження за зверненням мешканки м. Луганська А., яка перебувала на квартирному обліку як особа з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Усупереч вимогам ст. 33 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» заявниця протягом місяця після досягнення 18 років не була забезпечена житлом. Проте по досягненні 23 років виконавчим комітетом Станично-Луганської селищної ради знята з обліку як така, що втратила статус особи з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і не має права на позачергове отримання житла. За втручання Уповноваженого з прав людини дівчина була поновлена на квартирному обліку та тимчасово забезпечена кімнатою в гуртожитку.

Таблиця 7.4. Стан порушених житлових та майнових прав дітей (за оперативними даними Міністерства соціальної політики України)

Рік	Виявлено випадків порушення житлових і майнових прав	Кількість направлених службами у справах дітей справ до прокуратури	Кількість відхилених прокуратурою справ	Направлено позовів до суду	Відновлено право на житло	Попереджено випадків незаконного продажу житла
2012	370	185	7	134	203	453
2013	382	116	9	150	231	438

За зверненням Уповноваженого з прав людини, у провадженні якого перебуває питання захисту житлових прав *особи з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, Наталії О.*, прокуратурою Чортківського району Тернопільської області винесено подання на рішення *Угринської сільської ради* про відмову у постановці на квартирний облік особи з числа дітей, позбавлених батьківського піклування. Підставою для відмови у постановці заявниці на квартирний облік було досягнення нею 18-річного віку.

Рішенням Деснянського районного суду м. Чернігова подружжя Тетяни Є. та Бориса Є. було зобов'язано звільнити та передати квартиру, яка придбана згідно з договором купівлі-продажу, громадянину Р. Деснянським районним відділом у м. Чернігові УДМС України в Чернігівській області за заявою гр. Р., усупереч ст. 47 Конституції України, було знято з реєстрації місця проживання також їхню *неповнолітню доньку Юлію Є.*, хоча у жодному рішенні судів різної юрисдикції не згадувалося про її виселення або визнання такою, що втратила право користування житлом.

Згідно з постановою Чернігівського окружного адміністративного суду дії управління Державної міграційної служби України в Чернігівській області про зняття з реєстрації місця проживання родини визнані протиправними та скасовано відповідне рішення. Ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду постанову Чернігівського окружного адміністративного суду залишено без змін.

Уповноваженим з прав людини також звернуто увагу керівництва Державної виконавчої служби України на необхідність неухильного дотримання державними виконавцями вимог ст. 12 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» та Інструкції з організації примусового виконання рішень, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 02.04.2012 р. № 512/5, у частині обов'язкового звернення до органу опіки та піклування за попереднім дозволом на реалізацію іпотечного нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким мають діти.

Підставою для такого звернення слугували випадки недотримання вимог законодавства при реалізації майна, право користування яким мають діти та яке є предметом іпотеки.

Так, державним виконавцем відділу ДВС Ялтинського міського управління юстиції АР Крим відкрито виконавче провадження на підставі виконавчого напису приватного нотаріуса Ялтинського міського нотаріального округу про звернення стягнення на квартиру. Дозвіл органу опіки та піклування виконавчого комітету Ялтинської міської ради на реалізацію зазначеної квартири, право користування якою мали діти, не надавався.

Без згоди органу опіки та піклування виконавчого комітету Володимир-Волинської міської ради на прилюдних торгах була реалізована трикімнатна кварти-

ра (предмет іпотеки), у якій проживала родина С., у тому числі троє малолітніх дітей, які були зареєстровані у даному житловому приміщенні. Наразі це рішення оскаржується в установленому порядку.

Як і у попередні роки, проблемним залишається питання реалізації права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на житло, у яких закінчився термін перебування під опікою та піклуванням, у прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу або в державних закладах. Попри обов'язок держави забезпечувати їх соціальним житлом, відсутність коштів призводить до того, що, залишивши інтернатні заклади, такі діти стають безхатченками.

За даними Міністерства соціальної політики України, у 2013 р. лише 28,4 % (1161) осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, отримали житло (перебувають на обліку 4083).

Уповноваженим з прав людини відкрито провадження за зверненням особи із числа дітей, позбавлених батьківського піклування, мешканки м. Сімферополя О., яка після закінчення закладу для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, залишилася без даху над головою. Всупереч вимогам закону органом опіки та піклування Сімферопольської міської ради не вжито заходів для постановки заявниці та її сестри на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Після завершення перебування у закладі для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, заявниця не була забезпечена упорядкованим соціальним житлом.

Згідно з матеріалами іншого звернення органом опіки та піклування Дружківської міської ради Донецької області особі з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування В., були запропоновані квартири, які не придатні для проживання (в квартирах не було вхідних дверей, віконних рам). Проте під тиском вона змушена була погодитися на одну із запропонованих квартир, внаслідок чого її було знято з квартирної обліку.

За реагуванням Уповноваженого виконавчим комітетом Дружківської міської ради прийнято рішення від 18 грудня 2013 р. № 725 про поновлення заявниці та її родини на квартирному обліку для отримання житла у позачерговому порядку відповідно до вимог ст. 46 Житлового кодексу Української РСР.

Завдяки втручанням Уповноваженого двоє дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою Олександри Д., отримали упорядковану двокімнатну квартиру в м. Красний Лиман, взамін знесеної державним підприємством «Донецька залізниця» будівлі, у якій було закріплено за ними житлове приміщення.

Уповноважений переконана, що такі питання треба вирішувати на системному рівні. Стає дедалі очевиднішим, що без ефективного запровадження відповідних загальнодержавної і регіональних програм розв'язати проблему забезпе-

чення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа неможливо.

Проте до цього часу Урядом України не затверджено Загальнодержавної програми забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, як це передбачалося рекомендаціями парламентських слухань «Законодавче забезпечення та реальний стан дотримання прав дитини в Україні», схвалених Постановою Верховної Ради України від 5 квітня 2011 р. № 3189-VI. Крім того, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування було рекомендовано забезпечити створення житлових фондів соціального призначення для реалізації житлових прав осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також сімей з дітьми, які з певних обставин залишилися без житла.

Певною мірою вирішенню цього питання сприяло б виділення цільових коштів з державного бюджету місцевим бюджетам з метою придбання житла для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

На жаль, законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» (щодо забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування) (реєстр. № 2621 від 22 березня 2013 р.) Верховною Радою України був відхилений.

Вирішенню питання забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа житлом сприяло б внесення змін до ст. 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо можливості спрямування коштів, отриманих від забудовника у вигляді пайової участі у розвитку інфраструктури, на придбання житла для такої категорії дітей та в частині обов'язкового надання забудовником відсотка збудованої площі органам місцевого самоврядування як соціального житла.

Узагальнені пропозиції

- 1. Вивчити питання використання вивільнених під час реформування інтернатних закладів приміщень під соціальні гуртожитки.*
- 2. Забезпечити належне бюджетне фінансування програм будівництва соціального житла.*
- 3. Розглянути питання про внесення змін до ст. 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо можливості спрямування коштів, отриманих від забудовника у вигляді пайової участі у розвитку інфраструктури, на придбання житла для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та в частині обов'язкового надання забудовником відсотка збудованої площі органам місцевого самоврядування як соціального житла.*

7.4. ПРАВО ДИТИНИ НА ОСВІТУ

Будь-яка держава для забезпечення свого успішного розвитку докладляє зусиль для створення ефективної й сучасної системи освіти. Конституція України гарантує кожному громадянину право на освіту.

На думку Уповноваженого з прав людини, проголошена державою доступність до освіти повинна забезпечуватися насамперед розгалуженою мережею державних закладів освіти.

Проте, як свідчать непоодинокі звернення батьків, сьогодні влаштувати дитину до дошкільного навчального закладу практично неможливо, що фактично підтверджується й інформацією Міністерства освіти і науки України. За повідомленням останнього станом на 1 вересня 2013 р. понад 70 тис. дітей перебували у черзі на влаштування до дошкільних закладів. Враховуючи такі обставини, батьки змушені писати заяви майже одразу після народження дитини, щоб після досягнення трьох років дитина мала можливість відвідувати дошкільний навчальний заклад.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулася *Сніжана Б. з м. Роздільна Одеської області* з проханням допомогти їй влаштувати трирічного сина до дошкільного навчального закладу. Оскільки заявниця є одинокою матір'ю, вона боїться залишитися без роботи, адже тоді не зможе утримувати свою родину.

Під час відкритого провадження Департамент освіти і науки Одеської обласної державної адміністрації поінформував Уповноваженого, що у цьому місті функціонує лише три дошкільні навчальні заклади, що не дає змоги задовольнити потреби місцевих мешканців у дошкільній освіті.

З аналогічними проблемами до Уповноваженого зверталися *батьки дітей і з Луганської області*.

Ще складнішою є ситуація в сільській місцевості у зв'язку з тим, що в селах такі заклади відсутні (як приклад: с. Свердлове Комінтернівського району Одеської області; с. Піскошине Веселівського району Запорізької області).

У таких випадках діти їздять шкільним автобусом до інших сіл. При цьому розклад руху цих автобусів прив'язаний до розкладу уроків школярів і не враховується режим дошкільнят.

Не кращий стан справ із загальною середньою освітою. В останні роки в Україні спостерігається закриття загальноосвітніх навчальних закладів, особливо в сільській місцевості. Крім того, у вересні 2012 р. Урядом було прийнято пропозицію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України стосовно схвалення методичних рекомендацій щодо складення регіональних планів створення освітніх округів та модернізації мережі професійно-технічних, загальноосвітніх навчальних закладів (розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 р. № 675-р).

За даними Міністерства освіти і науки України, у 2013 р. функціонувало 19 126 денних загальноосвітніх навчальних закладів, тоді як у 2012 р. їх кількість становила 19 672 заклади, а у 2011 р. – 19 874.

Загалом в Україні кількість денних загальноосвітніх навчальних закладів лише за останні два роки зменшилася на 746 закладів.

Найбільшу кількість закладів закрито в Хмельницькій – 83, Вінницькій – 66, Харківській – 50, Одеській – 34, Житомирській – 33, Сумській та Чернігівській областях – по 32.

Водночас, за даними державної статистики, за 9 місяців 2013 р. введено в експлуатацію лише шість нових будівель – по одній у м. Києві, Волинській, Донецькій, Івано-Франківській, Черкаській та Чернівецькій областях.

Для порівняння: у 1995 р. введено в експлуатацію 125 будівель загальноосвітніх навчальних закладів, у 2000 р. – 47, 2005 р. – 17, 2010 р. – 13, 2011 р. – 30, 2012 р. – 15.

Крім того, 14 денних загальноосвітніх навчальних закладів державної та комунальної форм власності не працюють через здійснення капітального ремонту та з інших причин (3 заклади у містах, 11 – у сільській місцевості), а діяльність 279 денних загальноосвітніх навчальних закладів призупинена: 275 закладів державної та комунальної форм власності, 4 заклади – приватної (19 закладів у містах, 260 – у сільській місцевості).

З урахуванням наведених даних щодо закритих загальноосвітніх навчальних закладів можна констатувати, що упродовж останніх років ми втратили більше тисячі закладів.

Уповноважений наголошує на необхідності проведення виваженої політики в цьому питанні, оскільки згідно зі ст. 53 Конституції України повна загальна середня освіта є обов'язковою і держава має забезпечити її доступність для кожної дитини.

Окремої уваги заслуговують факти, коли органами місцевого самоврядування рішення щодо реорганізації та ліквідації навчальних закладів приймаються без урахування думки громади, що суперечить вимогам законодавства.

Так, жителі с. *Перейми Балтського району Одеської області* з 2011 р. виборювали право своїх дітей отримувати освіту за місцем проживання, адже реорганізація закладу в цьому селі відбулася без згоди територіальної громади села.

Замість негайного виправлення ситуації і відновлення діяльності закладу місцеві органи влади в особі Балтської районної ради та Балтської районної державної адміністрації втягнулися у судові процедури зі своєю громадою, які тривали майже два роки.

Рішеннями районного та апеляційного судів визнавалися неправомірними дії органів влади щодо реорганізації школи. Проте кожного разу судові рішення

оскаржувались районною радою. На розгляді Вищого адміністративного суду справа перебувала з січня 2012 р. На прохання Уповноваженого розгляд справи було прискорено.

У вересні 2013 р. Вищий адміністративний суд України виніс ухвалу, відповідно до якої скасовано рішення Балтської районної ради стосовно реорганізації Переймської загальноосвітньої школи I–III ступенів. У цьому випадку право на освіту дітей поновлено і їх батьки можуть звернутися із заявою про зарахування дітей до навчального закладу за місцем проживання.

У 2013 р. не залишилося поза увагою Уповноваженого питання підвезення дітей сільської місцевості до закладів освіти й у зворотному напрямку.

Уповноваженим з прав людини здійснювалось провадження за зверненням *Любові Н. з с. Приозерне Кілійського району Одеської області*, в якому функціонує навчальний заклад лише з молдовською мовою навчання. Оскільки 15 дітей з цього села виявили бажання навчатися в школі з українською мовою навчання, їм доводилося щодня самостійно долати по 4,5 км до с. Муравлівки сусіднього Ізмаїльського району. З 2008 р. батьки неодноразово зверталися до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з проханням врегулювати питання підвезення дітей до школи.

Лише завдяки вжитим заходам Уповноваженого з прав людини з 1 вересня 2013 р. вимоги батьків були задоволені та поновлені права дітей щодо організації підвезення їх до місця навчання і додому.

До Уповноваженого з прав людини у 2013 р. з різних регіонів України надходили звернення від батьків малолітніх дітей щодо порушення конституційного права на освіту їх дітей у зв'язку з відмовою у проведенні щеплень.

Відповідно до частини другої ст. 15 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень, відвідування дитячих закладів не дозволяється.

Однак низка інших законів, передусім Конституція України, яка має найвищу юридичну силу (ст. 8), установлює безумовне право на освіту кожної дитини. Крім того, рішенням Конституційного Суду України від 4 березня 2004 р. роз'яснено, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості для реалізації цього права.

Також низка судових рішень, які розглядалися у попередні роки в аспекті права дитини на освіту у зв'язку з відмовою батьків від щеплень, приймалася на користь дітей (рішення Первомайського міського суду Луганської області від 01.05.2012 р., рішення Керченського міського суду Автономної Республіки Крим від 05.10.2010 р., рішення Камінь-Каширського районного суду Волинської області від 11.06.2009 р., ухвала Апеляційного суду Волинської області від 18.12.2009 р., рішення Новокаховського міського суду Херсонської області

від 10.04.2008 р., рішення Славутницького міського суду Київської області від 19.11.2008 р. та ін.).

Відмова батьків від профілактичних щеплень є закріпленим у законодавстві правом, зокрема у ст. 43 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», у ст. 12 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», Положенні про організацію і проведення профілактичних щеплень та туберкулінодіагностики, яке затверджено наказом МОЗ № 595 від 16.09.2011 р.

Хоча більшість батьків дослухаються до рекомендацій медиків у будь-якому разі не відмовлятися від щеплень, сьогодні в суспільстві спостерігається неоднозначне ставлення до вакцинації. Трапляються непоодинокі випадки відмов батьків від щеплень дітей через побоювання негативних наслідків для здоров'я.

Уповноважений переконана і неодноразово зверталася до Міністерства охорони здоров'я України з пропозицією посилити роботу з інформування населення не лише про можливі негативні наслідки вакцинації, а також про негативні наслідки для здоров'я через хворобу у випадку відмови від вакцинації. Таке інформування має бути більш широким і батьки мають бути обізнаними і з наслідками відмови від профілактичних щеплень.

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» громадяни України мають право на здобуття вищої освіти.

Згідно з частиною першою ст. 42 Закону України «Про освіту» вища освіта забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей. Крім того, частиною першою ст. 51 цього ж Закону учням, студентам гарантовано право на вибір навчального закладу.

До Уповноваженого Верховної Ради України звернувся *Петро А.* щодо порушення гарантованого Конституцією України права на освіту його сина, якого разом з іншими студентами першого курсу Інституту спеціального зв'язку та захисту інформації Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут» було відраховано у зв'язку з переведенням для подальшого навчання в Державному університеті телекомунікацій.

Під час вступної кампанії 2013 р. студенти обрали навчальний заклад, у серпні 2013 р. були зараховані на перший курс, а вже у вересні були відраховані. При цьому ні батьків, ні студентів ніхто не попереджав про можливе переведення до новоутвореного Державного університету телекомунікацій.

Після звернення батьків до Уповноваженого були скасовані накази щодо зміни в структурі Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут» та щодо відрахування студентів Інституту спеціального зв'язку та захисту інформації.

Таким чином, права студентів першого курсу зазначеного Інституту, які були відраховані у зв'язку з переведенням для подальшого навчання в Державному університеті телекомунікацій, поновлені і з 25 жовтня 2013 р. вони продовжують навчання в Національному технічному університеті України «Київський політехнічний інститут».

Окремо слід зупинитися і на ситуації, яка стосується доступності до освітніх послуг дітей з інвалідністю.

Ратифікувавши 16 грудня 2009 р. Конвенцію ООН про права інвалідів, Україна взяла на себе відповідні зобов'язання. Для реалізації цього права без дискримінації й на підставі рівності можливостей держава зобов'язана забезпечити інклюзивну освіту на всіх рівнях навчання протягом усього життя, прагнучи при цьому до розвитку особистості, талантів і творчості інвалідів, а також їхніх розумових і фізичних здібностей у найповнішому обсязі.

Інклюзивна освіта почала підтримуватись законодавчою базою України лише з 2010 р., коли до Закону України «Про загальну середню освіту» були внесені зміни, згідно з якими загальноосвітні навчальні заклади могли повноправно створювати спеціальні та інклюзивні класи для навчання дітей з особливими потребами.

Проте до теперішнього часу законодавчо не врегульовано питання запровадження інклюзивної освіти на рівні дошкільної, професійно-технічної, вищої та позашкільної освіти.

Уповноважений звертає увагу на необхідність якнайскорішого врегулювання питання інклюзії в дошкільних закладах, адже дошкільна освіта за законодавством України визнана обов'язковою з п'яти років. **Держава зобов'язана забезпечити дітям-інвалідам, іншим дітям з особливими потребами реалізацію їх права і обов'язку на здобуття дошкільної освіти.**

Незважаючи на певні позитивні зрушення, впровадження інклюзивної освіти в нашій країні має ще багато проблем.

Актуальність проблеми інклюзивної освіти пов'язана насамперед з тим, що кількість дітей, які потребують корекційного навчання, неухильно зростає. Дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, в Україні понад 1 млн, що становить 12 % загальної кількості дітей у країні. За даними МОЗ, народжується 15–20 % здорових дітей. Тому питання розвитку інклюзивної освіти з року в рік потребуватиме дедалі більше уваги.

Проте слід зазначити, що на сьогодні в Україні немає єдиної системи обліку дітей-інвалідів та дітей із обмеженими за станом здоров'я можливостями з урахуванням їх індивідуальних потреб у створенні умов для здобуття освіти. Підхід комплексного вирішення освітніх потреб дитини має базуватись на принципах міжвідомчої координації дій органів освіти і охорони здоров'я. Зрозуміло, що умови для здобуття освіти для дитини, яка, наприклад, є інвалідом і хворіє на

цукровий діабет, є одними, а для дитини, яка має проблеми з опорно-руховим апаратом, – зовсім інші.

Не маючи достовірних статистичних даних про дітей з інвалідністю, за відсутності узагальненої інформації щодо потреб кожної дитини з урахуванням вад її здоров'я, неможливо забезпечити ефективну реалізацію державної політики у сфері захисту прав дитини.

Доступ до мережі навчальних закладів осіб з обмеженими можливостями останнім часом дещо покращився. За даними Міносвіти, у 2012–2013 р. навчальному році у загальноосвітніх навчальних закладах було інтегровано 71,5 тис. дітей з особливими освітніми потребами.

У 66 загальноосвітніх школах-інтернатах санаторного типу виховувалося 15 тис. дітей, які потребують тривалого лікування та реабілітації.

У загальноосвітніх навчальних закладах було створено 508 спеціальних класів із контингентом учнів майже 5,6 тис. осіб (у 2010 р. – 486 закладів, у них – 4,6 тис. осіб). Функціонували також 32 навчально-реабілітаційні центри з контингентом дітей 4,5 тис. Реабілітаційний процес у цих закладах здійснюється в поєднанні з навчальним процесом, без відриву дитини від сім'ї (коли дитина відвідує загальноосвітній чи дошкільний навчальний заклад).

Однак зі звернень, які надходять на адресу Уповноваженого, вбачається, що є випадки, коли діти з інвалідністю мають можливість навчатися лише за індивідуальною формою навчання через відсутність фахівців, які б забезпечили проведення корекційно-розвиткових занять; брак фахівців і ставок сурдологів, сурдопедагогів, тифлопедагогів, ортопедів, лікарів ЛФК тощо; брак бюджетного фінансування для відкриття інклюзивних класів з дотриманням нормативів їх наповнюваності не більше 20 дітей.

Законодавством України та умовами прийому до вищих навчальних закладів України передбачені пільги під час вступу до вищих навчальних закладів інвалідам, дітям-інвалідам, а також окремим категоріям дітей, батьки яких стали інвалідами.

Натомість, за даними Міносвіти, діти з інвалідністю у 2013 р. становили лише 1,4 % загальної кількості учнів професійно-технічних навчальних закладів і менше 1 % студентів вузів.

Більшість дітей з інвалідністю, які б хотіли і могли навчатися у вищих навчальних закладах, не можуть реалізувати своє право на освіту через відсутність належних умов, спеціальних програм та відповідної матеріально-технічної бази. Неможливість здобути вищу освіту робить для осіб з обмеженими можливостями у подальшому недоступною престижну роботу.

Особливої уваги потребує питання пристосування навчальних закладів для навчання осіб з особливими потребами, а саме, обладнання приміщень пандусами, ліфтами, спеціальними гігієнічними кімнатами тощо. Незважаючи на те,

що постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 784 затверджений План заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009–2015 рр. «Безбар'єрна Україна», в приміщеннях навчальних закладів недостатньо облаштовано пандусів, пішохідних переходів зі зниженими бордюрами, що забезпечують безперешкодний під'їзд дітей з інвалідністю.

У 2012–2013 навчальному році, за даними того ж Міністерства освіти і науки, більшість пандусів не відповідали санітарним та будівельним вимогам. Тільки 20 % загальної кількості загальноосвітніх навчальних закладів були повністю доступними для дітей-інвалідів, 45 % – частково. З них 39,2 % обладнані пандусами.

Із 988 професійно-технічних навчальних закладів лише 316 (32 %) обладнані пандусами, звуковою сигналізацією, інформаційними табличками.

Доводиться констатувати, що стан матеріально-технічного забезпечення закладів не сприяє належній організації навчально-виховного процесу для осіб з обмеженими можливостями. Не обладнані належним чином спеціальні місця для інвалідів у аудиторіях, комп'ютерних класах, студентських бібліотеках; недостатньо є наявна кількість матеріалів зі шрифтом для сліпих та відеоматеріалів для студентів зі зниженням слуху, диктофонних пристроїв в аудиторіях.

Проблемним залишається питання створення належних умов для таких студентів у гуртожитках.

Не вирішеними залишаються питання перевезення дітей-інвалідів до навчальних закладів та забезпечення таких дітей пристосованими спеціальними автобусами. Внаслідок цього зростає кількість дітей, які навчаються вдома, що призводить до їх ізольованості.

За зверненням мешканця с. Майдан Івано-Франківської області Романа Б. Уповноваженим з прав людини було відкрито провадження у справі про забезпечення права дітей з особливими освітніми потребами на підвезення до навчальних закладів м. Івано-Франківська.

Заявник повідомив, що сесією Івано-Франківської міської ради у березні 2013 р. було прийнято рішення про впорядкування пасажирських автоперевезень, внаслідок чого приватному перевізнику, який підвозить дітей з інвалідністю до навчально-реабілітаційного центру м. Івано-Франківська, було заборонено в'їзд до міста.

Неодноразові звернення батька до Івано-Франківського міського голови та обласної державної адміністрації належного результату не мали. Це є свідченням того, що керівництво місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування самоусунулось від вирішення питання забезпечення прав людей з інвалідністю на безбар'єрний простір, зокрема на доступність до освітніх послуг, та неналежно ставиться до виконання обов'язків у цій сфері.

Лише після втручання Уповноваженого керівництвом Івано-Франківської обласної державної адміністрації було вжито невідкладних заходів і вирішено питання підвезення дітей з інвалідністю безпосередньо до навчальних закладів.

До Уповноваженого з прав людини звернулася Оксана С. з м. Кам'янець-Подільського, яка виховує двох малолітніх дітей з діагнозом ДЦП. Основним клінічним симптомом при цій хворобі є порушення рухових функцій. Жінка докладає всіх можливих зусиль, щоб її діти відвідували спеціальний дошкільний заклад з метою соціально-педагогічної адаптації. Однак щодня добиратися з двома 6-річними дітьми на маршрутному таксі їй дуже важко і дорого.

Завдяки втручання Уповноваженого з прав людини територіальний центр соціального обслуговування «Довголіття» забезпечив родину послугами «соціального таксі», і тепер питання підвезення дітей до закладу вирішено.

З метою забезпечення системного моніторингу дотримання прав людей з інвалідністю та напрацювання конкретних рекомендацій до законодавчих та нормативно-правових актів Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини створено Експертну раду з питань дотримання прав людини з інвалідністю.

Узагальнені пропозиції

1. Проаналізувати законодавство і внести відповідні зміни, які б сприяли інтеграції людей з інвалідністю у суспільство та давали змогу їм реалізувати своє право на освіту. Потребує змін законодавство про дошкільну, професійно-технічну, вищу, позашкільну освіту щодо особливостей доступу до освітніх послуг інвалідів з ураженнями органів зору, слуху, опорно-рухового апарату, розумовою відсталістю та психічними розладами.
2. Розробити систему збору статистичних даних про дітей з інвалідністю з метою визначення потреб кожної дитини у створенні умов для навчання з урахуванням вад у її здоров'ї.
3. Запровадити публічний моніторинг виконання державних програм (планів) щодо забезпечення освітніх можливостей для дітей з особливими потребами.
4. Переглянути Державну цільову програму «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 р. у частині заходів, пов'язаних із доступом до закладів освіти, у тому числі розвитку інфраструктури.

7.5. ПРАВО ДИТИНИ НА ЗАХИСТ ВІД НАСИЛЬСТВА ТА ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ

Заборона застосовувати насильство щодо дітей та зобов'язання держави захищати дітей від усіх його проявів закріплені як у міжнародному, так і в національному законодавстві.

Відповідно до ст.10 Закону України «Про охорону дитинства» держава через органи опіки і піклування, служби у справах дітей, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді повинна надавати дитині та особам, які піклуються про неї, необхідну допомогу у запобіганні та виявленні випадків жорстокого поведження з дитиною, передачі інформації про ці випадки для розгляду до відповідних уповноважених законом органів для проведення розслідування і вжиття заходів щодо припинення насильства.

За законодавством дитина може особисто звернутися до органу опіки та піклування, служби у справах дітей, центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, інших уповноважених органів за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів.

Проте механізм взаємодії структурних підрозділів на місцях при розгляді скарг дітей та наданні їм невідкладної допомоги практично не діє. Статистичних даних про кількість звернень, що надходять від дітей до місцевих та центральних органів виконавчої влади, немає.

Тому на сьогодні залишається актуальним питання щодо внесення змін та узгодження з іншими нормативно-правовими актами, зокрема тими, що регулюють питання профілактики вчинення насильства в сім'ї, Порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поведження з дітьми або реальної загрози його вчинення, затвердженого наказом Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров'я України 16.01.2004 р. № 5/34/24/11.

Чинний на сьогодні Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» не містить окремого розділу щодо запобігання насильству стосовно дитини. Доповнення закону таким розділом відповідатиме Конвенції Ради Європи про попередження та протидію насильству щодо жінок та домашньому насильству, яку Україна підписала ще у 2011 р.

Уповноважений вважає, що ратифікація цієї Конвенції сприятиме запровадженню нових механізмів запобігання насильству щодо дітей та захисту їх прав та інтересів.

Одним із видів насильства над дітьми є сексуальна експлуатація та сексуальне насильство.

У попередній доповіді Уповноваженим було звернуто увагу Верховної Ради України на те, що, ратифікувавши 20 червня 2012 р. Конвенцію Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства, парламент не прийняв закону щодо імплементації положень цієї Конвенції у національне законодавство.

Тому Уповноважений вітає внесений Урядом на розгляд Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства (законопроект № 2472а від 02.07.2013 р.).

Водночас Уповноважений звертає увагу на те, що законопроектом деякі положення Конвенції не враховані, що в подальшому може призвести до неузгодженості норм законодавства України з вимогами міжнародного права.

Зокрема, даний законопроект не передбачає внесення змін до будь-яких законодавчих актів України з метою встановлення відповідальності юридичних осіб.

Встановлення відповідальності, наприклад, нічного клубу за залучення до виступу у видовищних заходах не лише порнографічного, а й еротичного характеру дітей (малолітніх, неповнолітніх) сприятиме, на думку Уповноваженого, зниженню кількості таких випадків та підсилить захист дітей від сексуальної експлуатації.

Тому доцільно доповнити розділ II законопроекту новим пунктом, у якому викласти доручення Кабінету Міністрів України розробити проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності юридичних осіб за вчинення правопорушень у сфері захисту дітей від сексуальної експлуатації.

Незважаючи на діючу нормативну базу, проблеми насильства над дітьми та жорстокого поводження з ними залишаються актуальними для нашого суспільства.

Як свідчить статистика, найбільша кількість випадків, коли діти зазнають насильства, відбувається саме в родині.

За даними Міністерства внутрішніх справ України, у 2013 р. до правоохоронних органів надійшло 174 229 заяв (повідомлень) про вчинені правопорушення та інші події, пов'язані з насильством в сім'ї, у тому числі 1057 заяв (повідомлень) подано дітьми (табл. 7.5).

Дані свідчать про незначне зростання кількості звернень дітей з приводу насильства за останній рік.

Проте Уповноважений переконана, що реальних масштабів насильства в сім'ї стосовно дитини не знає ніхто. За даними Державної служби статистики України, станом на 1 січня 2013 р. в Україні налічувалось 7 990 391 дитина. Важ-

Таблиця 7.5. Кількість звернень дітей щодо насильства в сім'ї
(за даними Міністерства соціальної політики України)

Роки	2013 р.	2012 р.	2011 р.
Кількість звернень	1026	708	762

ко уявити, що тільки щодо тисячі з них застосовувалось насильство в родині. Майже щодня в засобах масової інформації лунають повідомлення про трагічні випадки, що призводять до каліцтва або гибелі дітей від рук рідних або прийомних батьків. Проте в жодному випадку не було інформації про те, що до трагедії дитина скаржилась соціальним працівникам чи правоохоронцям на знущання над нею.

Уповноважений констатує, що ситуація із кількістю зафіксованих звернень щодо насильства стосовно дитини свідчить про те, що діти або не знають, до кого можуть звернутися по допомогу, або не вірять у те, що таку допомогу отримують.

Як засвідчило Мультиіндикаторне кластерне обстеження домогосподарств в Україні (МІКС), проведене у 2012 р. Державною службою статистики України у співпраці з Українським центром соціальних реформ і ПАТ «Статінформконсалтинг» за фінансової та технічної підтримки Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), Швейцарського бюро співпраці та Агенції США з міжнародного розвитку, лише упродовж місяця в Україні 61,2 % дітей віком 2–14 років зазнавали щонайменше одного з видів психологічного чи фізичного покарання з боку дорослих членів сім'ї (в опитуванні взяли участь 12 459 домогосподарств).

До 1,0 % дітей застосовували жорстокі методи фізичного покарання (під жорстоким фізичним покаранням у даному дослідженні малося на увазі, що дитину били по обличчю, голові, вухах або дитину били повторно з усієї сили).

11,2 % опитаних дорослих вважають, що для належного виховання дітей до них слід застосовувати фізичне покарання. Проте на практиці 29,9 % дітей віком від 2 до 14 років зазнавали будь-якого виду фізичного покарання. У зазначених даних очевидна суперечність між декларованими поглядами і практичними діями дорослих у сім'ях, у яких проживають діти. Хлопчики зазнають будь-якого виду фізичного покарання частіше (36,5 %), ніж дівчатка (23,4 %) (табл. 7.6).

Уповноважений неодноразово звертала увагу Міністерства соціальної політики України, Міністерства внутрішніх справ України на необхідність удосконалення системи збору і обробки відомостей про факти домашнього насильства та запровадження державної статистичної звітності з цього питання.

Відомча статистика, яка здійснюється сьогодні Мінсоцполітики, формується з різних джерел і не розрізняє випадків за видами насильства – фізичного, економічного, сексуального і психологічного.

Так, за даними Міністерства соціальної політики, кількість сімей, які занесені до Банку даних сімей, що опинилися у складних життєвих обставинах (з приводу насильства в сім'ї), у 2013 р. складає 8573 сім'ї, тоді як подано понад 170 тис.

Таблиця 7.6. Діти у віком 2–14 років за методами дисциплінування дитини (дані мультиіндикаторного кластерного обстеження домогосподарств, %)

діти	відсоток дітей віком 2–14 років, щодо яких застосовують:					кількість дітей віком 2–14 років	вважають, що до дитини слід застосувати фізичне покарання	кількість респондентів, які відповіли на запитання щодо виховання дітей
	тільки ненавільницькі методи виховання		фізичне покарання		будь-який насильницький метод виховання			
	психологічний тиск	будь-який насильницький метод	жорстоке					
за статтю дітей:								
хлопчики	27,6	62,8	36,5	1,8	67,6	1770	12,2	1360
дівчатка	39,2	50,6	23,4	0,1	54,9	1804	10,1	1351
за віком дітей:								
2–4	39,8	46,1	32,4	0,4	52,5	968	10,7	752
5–9	33,1	58,3	32,1	0,8	63,4	1340	12,1	989
10–14	29,0	63,0	25,7	1,5	65,5	1265	10,5	969

заяв (повідомлень) про вчинення насильства в сім'ї. При цьому, в скількох із зазначеної кількості сімей є діти, – не відомо.

На сьогодні для того, щоб узяти родину під соціальний супровід, потрібна згода дорослих членів родини. Але є випадки, коли дорослі вчиняють насильство щодо своїх дітей.

Уповноважений вважає, що у разі вирішення питання взяття під соціальний супровід родини, в якій жертвою насильства виступає дитина, згода батьків на такий супровід не повинна бути обов'язковою і вирішальною.

Адже відповідно до ст. 3 Конвенції ООН про права дитини у всіх діях щодо дітей першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини.

У зв'язку з цим потребує доповнення ст. 11 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» нормою про те, що у разі порушення прав дитини у сім'ї соціальний супровід має здійснюватись в обов'язковому порядку за рішенням органу опіки та піклування. Батьки при цьому мають обов'язково залучатися до проходження індивідуальних корекційних програм (табл. 7.7).

Проте діти потерпають від насильства та жорстокого поводження не тільки в сім'ях. Так, за даними Міністерства внутрішніх справ, у 2013 р. загалом 9068

Таблиця 7.7. Відомості про кількість дітей, які потерпіли від злочинів, пов'язаних з насильством в сім'ї (за даними Міністерства внутрішніх справ України)

	2011 р.	2012 р. (станом на 20.11.2012)	2013 р.
Усього по Україні, з них за статтями Кримінального кодексу України:	240	154	185
ст. 115 (умисне вбивство)	8	10	8
ст. 117 (умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини)	2	1	
ст. 119 (вбивство через необережність)	1		

(Продовження таблиці 7.7)

ст. 120 (доведення до самогубства)			1
ст. 121 (умисне тяжке тілесне ушкодження)	2	4	3
ст. 122 (умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження)	8	5	4
ст. 125 (умисне легке тілесне ушкодження)	137	102	129
ст. 126 (побої і мордування)	12	7	15
ст. 127 (катування)	3	2	1
ст. 128 (необережне тяжке або середньої тяжкості тілесне ушкодження)	4	1	
ст. 129 (погроза вбивством)	13	7	2
ст. 146 (незаконне позбавлення волі або викрадення людини)	1		
ст. 152 (зґвалтування)	7	3	3
ст. 153 (насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом)	8	4	7
ст. 154 (примушування до вступу в статевий зв'язок)		1	
ст. 156 (розбещення неповнолітніх)	5	4	3
ст. 304 (втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність)	2		

дітей потерпіли від різних видів злочинів (для порівняння: у 2012 р. – 10 590 дітей, у 2011 р. – 10 649 дітей) (табл. 7.8).

В Уповноваженого викликає стурбованість недосконалість механізмів захисту дитини, потерпілої від злочину, та дитини-свідка.

На сьогодні існує потреба розробки нових форм проведення опитування дитини-жертви та дитини-свідка, проведення слідчих дій з дітьми у спеціально відведених та облаштованих кімнатах.

Таблиця 7.8. Діти, потерпілі від різних видів злочинів
(за даними Міністерства внутрішніх справ України)

<i>Вид злочину за статтями Кримінального кодексу України</i>	<i>Кількість дітей, які потерпіли від злочину у 2013 р.</i>
торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини (ст. 149)	5
умисне вбивство та замах (статті 115–118)	76
експлуатація дітей (ст. 150)	3
зґвалтування (ст. 152)	90
насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом (ст. 153)	95
статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості (ст. 155)	57
розбещення неповнолітніх (ст. 156)	171
втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність (ст. 304)	795

Міністерство внутрішніх справ постійно звітує про кількість створених так званих «зелених» кімнат, які облаштовані в приміщеннях райвідділів міліції або кримінальної міліції у справах дітей. Проте Уповноважений вважає, що ці кімнати мають створюватись не в приміщеннях правоохоронних органів, а, наприклад, у центрах соціально-психологічної реабілітації дітей. Адже саме перебування дитини у стінах міліцейського відділку, як зазначають спеціалісти, не найкращим чином впливає на її психіку.

Так, більше трьох років у Київському міському центрі соціально-психологічної реабілітації дітей «зелена» кімната для опитування дитини облаштована відповідно до міжнародних стандартів. Проте під час відвідування Центру працівниками Секретаріату Уповноваженого встановлено, що цією кімнатою жодного разу не користувались.

Результати моніторингових візитів до центрів соціально-психологічної допомоги, притулків для дітей та центрів соціально-психологічної реабілітації дітей

свідчать про те, що на сьогодні виникають труднощі з ідентифікацією дитини як жертви насильства. Слід також відмітити, що діти мають обмежений доступ до послуг. Недостатнім є рівень поінформованості дорослих та дітей про діяльність та послуги, які надаються фахівцями таких установ.

За оперативними даними Мінсоцполітики, у 2013 р. налічувалось 2588 безпритульних дітей (вилучених з вулиці та зайдених/підкинутих). Кожна четверта дитина, яка потрапляє до притулку і центру соціально-психологічної реабілітації, – це бездоглядна дитина, яка залишила свою сім'ю.

Діти тікають з дому переважно через недогляд з боку батьків, жорстоке поводження з ними. Проте, як свідчать результати моніторингових візитів працівників Секретаріату Уповноваженого до притулків та центрів соціально-психологічної реабілітації дітей Одеської, Львівської областей, АР Крим, фахівці цих закладів не з'ясовують причин і мотивів залишення дітьми домівки. Поза увагою залишається питання, чи застосовувалось до дитини насильство під час перебування її поза сімейним оточенням.

Зазначене унеможлиблює здійснення належного обліку випадків насильства та жорстокого поводження з дітьми в родині або поза нею та проведення ефективної роботи із захисту прав дитини та її реабілітації.

Слід звернути увагу на ще одну проблему, яка стосується представництва дитини у разі, якщо дитина потерпає від насильства з боку батьків. За законодавством законними представниками дитини є її батьки. Але, вочевидь, вони не можуть представляти інтереси дитини у випадку, коли водночас є її кривдниками.

На думку Уповноваженого, необхідно передбачити процедуру призначення тимчасового законного представника дитини у процедурі розслідування насильства, вчиненого стосовно неї батьками (іншими законними представниками), поклавши ці обов'язки на орган опіки та піклування.

Діти зазнають насильства не тільки в сім'ї, а й у школі. Порівняно з минулим роком протягом 2013 р. збільшилась кількість звернень до Уповноваженого від батьків, діти яких зазнали жорстокого поводження, що принижує гідність та особисту недоторканність дитини, у закладах освіти з боку не тільки однокласників, а й педагогів.

Під час відкритих проваджень не всі факти підтвердились, проте викликає занепокоєння, що після цих конфліктних ситуацій діти змушені змінювати місце навчання або перейти на індивідуальну форму навчання.

Так, до Уповноваженого з прав людини звернулася громадянка М. з *Полтавської області* про те, що через виникнення конфлікту між її дочкою і вчителем дитині створені нестерпні умови для навчання. Мати і дитина почали отримувати на свою адресу погрози не тільки від вчителя, а й керівництва школи.

Відсутність взаєморозуміння між педагогами школи та ученицею і її матір'ю, нездатність керівництва закладу, органу управління освітою своєчасно втру-

титись у конфлікт і надати допомогу у його залагодженні призвели до того, що дитина перестала відвідувати навчальний заклад.

Після проведеної перевірки, здійсненої на вимогу Уповноваженого, вчителю винесена догана. Проте психологічний клімат у закладі не сприяв продовженню навчання, що зумовило перехід дитини до іншого навчального закладу.

З аналогічними проблемами до Уповноваженого зверталися *батьки з Автономної Республіки Крим, м. Вінниці, Кіровоградської області*, діти яких у результаті конфліктів з педагогами були змушені переходити на індивідуальну форму навчання.

Ще одним проявом жорстокого поводження з дітьми, який привернув увагу Уповноваженого, є випадок *незаконного поміщення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, до Севастопольської міської психіатричної лікарні*.

На вимогу Уповноваженого прокуратурою м. Севастополя була здійснена перевірка, якою встановлено ряд грубих порушень вимог законодавства при наданні вторинної психіатричної допомоги дітям у стаціонарних умовах. Тільки протягом 2013 р. *до відділень для дорослих* Севастопольської міської психіатричної лікарні було госпіталізовано 96 дітей, у тому числі 17 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, із числа вихованців дитячих будинків м. Севастополя та 2 вихованці міського притулку.

Частиною першою ст. 8, ст. 25 Закону України «Про психіатричну допомогу» передбачено, що психіатрична допомога надається в найменш обмежених умовах, що забезпечують безпеку особи та інших осіб при додержанні прав і законних інтересів особи, якій надається психіатрична допомога. Особи, яким надається психіатрична допомога, мають право на безпечність її надання.

Як свідчать матеріали перевірки, мали місце випадки незаконної госпіталізації до стаціонарного відділення № 2 Севастопольської міської психіатричної лікарні за відсутності відповідних підстав. У направленні лікаря як підстава для госпіталізації неповнолітньої Б. зазначено: *конфліктна, самовільно тікала з оздоровчого табору, бродяжила, розпивала спиртні напої*. При цьому лікарем не описано дій неповнолітньої, які свідчили б про наявність небезпеки для неї чи оточуючих, не обґрунтовано неможливість лікування психічного розладу неповнолітньої амбулаторно та необхідність тривалого обстеження неповнолітньої, як це передбачено п. 3.1 Порядку надання психіатричної допомоги дітям, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 18.05.2013 р. № 400. Аналогічні порушення допускались і при госпіталізації до лікарні інших вихованців дитячих будинків.

Надання дітям стаціонарної психіатричної допомоги у відділеннях для дорослих є неправомірним і суперечить зазначеному Порядку, який передбачає чітке розмежування психіатричної допомоги дітям і дорослим за місцем, видами та обсягами надання.

Завдяки втручанням Уповноваженого винні посадові особи були притягнуті до відповідальності.

Як і в попередні роки, є випадки щодо торгівлі людьми або іншої незаконної угоди щодо людини (ст. 149 КК України). Упродовж останніх трьох років спостерігається тенденція до зменшення чисельності неповнолітніх та малолітніх, які потерпіли від торгівлі людьми (у 2013 р. потерпіли від злочину 5 дітей, у 2012 р. – 16 дітей, у 2011 р. – 17 дітей). Проте ця проблема залишається актуальною для України, і у зв'язку з цим Уповноваженим здійснюється постійний моніторинг інформації з даної проблематики.

Так, було виявлено, що малолітня дитина, яка перебуває під опікою громадянина України, жителя Київської області, вивезена за кордон громадянином іншої країни. За зверненням Уповноваженого до Генеральної прокуратури України розпочато кримінальне провадження.

Уповноважений констатує, що, незважаючи на низку невирішених питань, які стосуються захисту дітей від насильства та жорстокого поводження з ними, а також запобігання цим проявам, на державному рівні відсутні дієві кроки.

Так, у 2013 р. відповідно до Плану заходів з реалізації Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р. передбачено тільки два заходи: відвідування дітей, які перебувають на профілактичних обліках в органах внутрішніх справ, виявлення і припинення фактів жорстокого поводження з дітьми та внесення змін до Порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення з метою вдосконалення діяльності заінтересованих органів і служб стосовно захисту дітей. Станом на 1 січня 2014 р. змін до зазначеного нормативно-правового акта не внесено.

Узагальнені пропозиції

1. *Внести зміни до Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», доповнивши його окремим розділом щодо запобігання насильству в сім'ї стосовно дитини.*
2. *Доповнити ст. 11 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» нормою щодо здійснення обов'язкового соціального супроводу сім'ї за рішенням органу опіки та піклування у разі порушення прав дитини батьками.*
3. *Прискорити розгляд Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства» (реєстр. № 2472а від 02.07.2013 р.).*

4. *Внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України щодо призначення тимчасового законного представника дитини у процедурі розслідування насильства, вчиненого стосовно неї батьками (іншими законними представниками), поклавши ці обов'язки на орган опіки та піклування.*
5. *Міністерству соціальної політики, Міністерству внутрішніх справ удосконалити систему збору і обробки відомостей про факти домашнього насильства та запровадити державну статистичну звітність щодо дітей, які постраждали від насильства.*
6. *Запровадити систему ідентифікації дитини як жертви насильства.*
7. *Посилити інформаційно-просвітницьку роботу серед дітей з метою підвищення їх обізнаності стосовно своїх прав та поінформованості про органи, служби та заклади, до яких вони можуть звернутися за захистом у разі зазнання ними насильства.*
8. *Запровадити національну «гарячу лінію» з питань запобігання насильству в сім'ї та захисту прав дітей.*

7.6. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ДІТЕЙ-БІЖЕНЦІВ ТА ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ

Захист прав та інтересів дітей-біженців і дітей – шукачів притулку – важливий напрям діяльності Уповноваженого з прав людини.

27 вересня 2013 р. представники Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини взяли участь у XVII щорічній конференції та XVII Генеральній асамблеї Європейської мережі Омбудсманів з питань захисту прав дитини (ENOC), яка була присвячена правам усіх дітей у контексті міжнародної міграції.

Проблеми, що постають перед дітьми-біженцями, які шукають притулку в Україні, не є унікальним явищем. По всій Європі міграційні органи намагаються дати раду зростаючій кількості біженців, зокрема дітям-іноземцям, які тікають від переслідувань на батьківщині та приїждять до Європи без супроводу батьків чи інших законних представників.

Комітет ООН з прав дитини за результатами останньої доповіді звернув увагу України на необхідність вирішення таких трьох складових:

- замість отримання законного представника та права бути поміщеними до притулку, діти – шукачі притулку часто опиняються під вартою іноді упродовж кількох місяців та депортуються до країни походження;

- діти – шукачі притулку та діти-біженці мають обмежений доступ до державної допомоги та послуг, зокрема медичних і психологічних послуг та послуг з перекладу;
- кількість таких дітей достеменно не відома.

Моніторинг Уповноваженого стосовно ситуації щодо забезпечення прав дітей – шукачів притулку та дітей-біженців у 2013 р. свідчить про те, що і на сьогодні зазначене питання дедалі більше набуває актуальності.

Із 36 дітей, розлучених з сім'єю, які потрапили в поле зору органів ДМС у 2013 р., лише 2 дітей отримали статус біженця і 2 – статус особи, що потребує додаткового захисту.

До притулків було влаштовано лише 6 дітей, 7 – до інтернатних закладів (Червоноградська школа-інтернат). Як і в попередні роки, усупереч законодавству діти продовжують із перевищенням терміну перебувати в притулках для дітей. Так, у притулку для дітей служби у справах дітей Одеської міської ради із серпня 2013 р. перебуває Тутахель А., з вересня – Ібрагім Д., з листопада – Латіфі Б., Латіфі С., Латіфі Ф., у притулку для дітей служби у справах дітей Чернівецької обласної державної адміністрації з жовтня 2013 р. перебуває Дикашлан Т.

Значна частина дітей проживає у сім'ях родичів, деякі приховують місце свого проживання, з деякими упродовж процедури отримання статусу взагалі втрачається зв'язок.

Тому питання призначення законного представника дитині, яка звернулася до компетентних органів за захистом, є доволі важливим. Певною мірою зазначене питання врегульовано Інструкцією про взаємодію органів виконавчої влади в роботі з дітьми, розлученими із сім'єю, які не є громадянами України і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, затвердженою наказом МВС, Мінсоцполітики, МОНмолодьспорту, МОЗ, Адміністрації державної прикордонної служби від 07.07.2012 р. № 604/417/793/499/518.

Проте мають місце випадки порушення вимог Інструкції щодо призначення законного представника. Так, Сімферопольською міською радою Автономної Республіки Крим законного представника двом неповнолітнім дітям – громадянам Республіки Кот-д'Івуар призначено із затримкою у місячний строк, тоді як Інструкцією визначено, що орган опіки та піклування протягом трьох робочих днів з дати виявлення дитини, розлученої із сім'єю, призначає їй законного представника (п. 2.7 розділу II Інструкції).

За зверненням Уповноваженого з прав людини до Міністерства освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим останнім звернуто увагу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на необхідність неухильного дотримання Інструкції про взаємодію органів виконавчої влади в роботі з дітьми, розлученими із сім'єю, які не є громадянами України

і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

До того ж алгоритм діяльності законного представника по захисту інтересів такої дитини не визначений. На практиці повноваження законного представника дитини обмежуються лише написанням заяви від імені дитини про намір отримати статус біженця або особи, яка потребує додаткового захисту.

Окрім того, перед компетентними органами дедалі частіше постає питання, що робити з дітьми, які опинилися на території України без супроводу дорослих і не заявляють наміру отримати статус в Україні, адже в країні відсутній документ, який би регулював це питання.

Така невизначеність може призвести до загрози для дитини опинитися в умовах, що становлять небезпеку її життю та здоров'ю.

Тому необхідно розробити інструкції щодо діяльності законного представника дитини, розлученої з сім'єю, у процесі захисту її прав та інтересів, а також врегулювати питання роботи з дітьми, які не заявляють про намір отримати відповідний статус в Україні.

Законодавство України передбачає, що органи опіки та піклування вживають заходів щодо тимчасового влаштування у відповідні дитячі заклади або сім'ї дітей-біженців та дітей, які потребують додаткового або тимчасового захисту, розлучених із сім'ями, встановлення опіки чи піклування над такими дітьми, сприяють дітям-біженцям та дітям, які потребують додаткового або тимчасового захисту, розлучених із сім'ями, у реалізації їхніх прав (Закон України «Про охорону дитинства»).

Належним чином не врегульовано питання тимчасового влаштування дітей – шукачів притулку, у тому числі у сім'ї, з якими у дітей склалися дружні стосунки.

30 серпня 2013 р. на засіданні Комітету з найкращих інтересів дитини, постійним учасником якого є представник Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, представником партнерської організації УВКБ ООН «ХАЙЕС» поінформовано про те, що у липні Чопським прикордонним загonom затримано 4 особи із Федеративної Республіки Сомалі, які виявили намір отримати статус біженця і подали відповідні заяви. До притулку для дітей служби у справах дітей Закарпатської обласної державної адміністрації діти поміщені не були, мотивуючи тим, що дана категорія дітей не передбачена для влаштування Положенням про притулок, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 1997 р. № 565. Хоча Інструкцією про взаємодію органів виконавчої влади в роботі з дітьми, розлученими з сім'єю, чітко це передбачено. Крім того, на території Закарпатської області немає загальноосвітнього інтернатного закладу для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, I–III ступенів, куди також можуть бути влаштовані діти такої категорії віком від 16 років.

Один з чотирьох затриманих – неповнолітній Абдель А. – у розмові повідомив, що вже три роки перебуває на території України, але в поле зору правоохоронних органів та соціальних служб жодного разу не потрапляв. Стосовно неповнолітнього не було вжито належних заходів відповідно до законодавства щодо влаштування, здобуття освіти, інших заходів, спрямованих на його соціалізацію.

Водночас влаштування дітей до притулків для дітей та інтернатних закладів не найкращим чином вирішують питання інтеграції дітей – шукачів притулку в українське суспільство.

У цьому контексті необхідно вжити невідкладних заходів щодо прискорення відкриття центру прийому та перебування дітей, які опинилися на території України без супроводу дорослих, та дітей-біженців на базі пункту тимчасового розміщення біженців у м. Яготині Київської області (далі – ПТРБ), який будується вже майже сім років.

Водночас є сумніви у відкритті цього центру у 2014 р., як це передбачено Планом заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 р., затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.08.2012 р., № 605-р), адже у 2013 р. на ремонтні роботи ПТРБ було виділено лише 2150,0 тис. грн, що становить 1,7 % суми коштів, передбачених державним бюджетом (12 700,0 тис. грн).

Не врегульовано питання здійснення контролю за умовами проживання такої категорії дітей, їх соціального супроводу.

Урядом схвалено Порядок взаємодії суб'єктів соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, та Порядок виявлення сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення соціального супроводу таких сімей (осіб), затверджені постановами Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2013 р. № 895 та № 896 відповідно. Згідно із зазначеними нормативними актами категорію дітей – шукачів притулку, розлучених з сім'єю, включено до потенційних отримувачів соціальних послуг.

Проте є ризик того, що «мовний бар'єр» та відсутність спеціалістів, підготовлених для роботи з такою категорією дітей, не сприятиме наданню належних соціальних послуг та здійсненню соціального супроводу цих дітей.

Упродовж 2013 р. Уповноваженим з прав людини зацентовано увагу на тому, що, як свідчить практика, більшість дітей, розлучених з сім'єю, направляються на медичне обстеження для встановлення віку особи. Наприклад, у м. Києві впродовж 2013 р. усі діти – шукачі притулку (6 осіб), які виявили намір отримати відповідний статус, були направлені на процедуру медичного обстеження. За відсутності ре-

гулюючих нормативних документів для визначення віку дитини, що прибула на територію України без супроводу дорослих, застосовується, як правило, порядок проведення судово-медичної експертизи у кримінальному процесі.

Водночас за законодавством на обстеження для встановлення віку особи направляється дитина у разі виникнення сумніву щодо її віку. На це звернуто увагу керівництва Державної міграційної служби України.

Нарешті наприкінці 2013 р. видано наказ МОЗ, МОН, Мінсоцполітики від 23.10.2013 р. № 903/1464/711 «Про здійснення обстеження для встановлення віку дитини, яка залишилась без піклування батьків та потребує соціального захисту», зареєстрований у Мін'юсті 12 листопада 2013 р. за № 1934/24466.

Одним із найактуальніших питань сьогодення у сфері забезпечення прав дітей-біженців та дітей – шукачів притулку, розлучених із сім'єю, є їх доступ до освітніх послуг.

Національне законодавство передбачає, що особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має рівне з громадянами України право на освіту (Закони України «Про освіту», «Про вищу освіту»).

Водночас дітям, батьки яких звернулись за захистом в Україні, та дітям, розлученим із сім'єю, складно отримати доступ до дошкільної та загальної середньої освіти. Це зумовлено тим, що законодавство України не передбачає для такої категорії дітей ні мовних, ні адаптаційних курсів.

Проте мають місце випадки, коли директори шкіл відмовляють у зарахуванні дітей до загальноосвітніх навчальних закладів через відсутність документів, передбачених стандартною процедурою зарахування, яка, зокрема, вимагає наявності свідоцтва про народження дитини. Здебільшого діти не мають свідоцтв про народження. Інформація про дітей органами ДМС України вноситься в документи батьків, а саме в довідку про звернення за захистом в Україні, що не є паспортним документом. Адже відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» паспортний документ іноземця – документ, виданий уповноваженим органом іноземної держави або статутною організацією ООН, що підтверджує громадянство іноземця, посвідчує особу іноземця або особу без громадянства, надає право на в'їзд або виїзд з держави і визнається Україною.

Так, за даними благодійного фонду «Рокада», директор спеціалізованої школи № 131 з поглибленим вивченням іноземних мов (Святошинський район) категорично відмовилась прийняти до школи чотирьох дітей до 1-го, 3-го, 4-го класів (країна походження – Демократична Республіка Конго).

7 травня 2013 р. Міністерством освіти і науки України (за погодженням з Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством охорони здоров'я України) видано наказ № 488, яким затверджено Порядок виховання та навчання в державних та комунальних дошкільних, загальноосвітніх та професійно-тех-

нічних навчальних закладах дітей осіб з числа іноземців та осіб без громадянства, яким надано тимчасовий захист в Україні (реєстрація в Міністерстві юстиції України 27 травня 2013 р. за № 813/23345). Зазначений Порядок передбачає можливість зарахування дітей осіб з числа іноземців та осіб без громадянства, яким надано тимчасовий захист в Україні, до дошкільного, загальноосвітнього, професійно-технічного навчальних закладів у разі відсутності свідоцтва про народження дитини та/або особової справи і документів про освіту.

Проте після закінчення навчального закладу дитина не може отримати документ про загальну освіту, оскільки законодавство України для отримання документа про освіту вимагає або свідоцтво про народження, або паспортний документ (наказ Міністерства освіти і науки України від 10.12.2003 р. № 811 «Про затвердження Положення про ІВС «ОСВІТА» та Порядку замовлення, видачі та обліку документів про освіту державного зразка»). Тож по завершенні навчання в загальноосвітньому навчальному закладі дитина не може отримати документ про освіту, що є нездоланною перешкодою на шляху здобуття подальшої освіти. Отримати атестат можуть лише ті, кому не виповнилося 16 років, за умови, що у них є свідоцтво про народження.

Водночас згідно з Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» *довідка про звернення за захистом в Україні – це документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період, що розпочинається з моменту звернення особи з відповідною заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і є дійсною для реалізації прав і виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими законами України, до остаточного визначення статусу такої особи чи залишення нею території України.*

Уповноваженого обурює ситуація, коли через відсутність бланка посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, є ризик того, що діти не зможуть отримати документ про загальну освіту. Про таку ситуацію повідомили партнерські організації УВКБ ООН у Закарпатті та м. Одесі.

З огляду на зазначене потребує невідкладного вирішення питання щодо реалізації такими дітьми права на освіту та отримання ними відповідних освітніх документів.

Порівняно з минулими роками, кількість дітей, які звернулися до компетентних органів із заявою про надання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, дещо зменшилася.

Комітет ООН з прав дитини за результатами останньої доповіді звернув увагу України на те, що кількість таких дітей достеменно не відома, чіткої системи збирання даних стосовно дітей-біженців та дітей – шукачів притулку, розлучених із сім'єю, завдяки якій можна побачити реальну кількість таких дітей віком до 18 років, немає.

Як і в минулі роки, відмічається, що процедура отримання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, є тривалою, а кількість неповнолітніх

шукачів-притулку, які бажають отримати відповідний статус, є доволі низькою.

За останні п'ять років за захистом в Україні звернулися 255 дітей – шукачів притулку, і лише 5,5 % отримали статус біженця, 7,0 % – статус особи, яка потребує додаткового захисту; 31 % – отримали відмову в отриманні статусу і переважна більшість дітей (42,3 %) перебувають у процедурі.

Водночас за законодавством України розгляд заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має здійснюватися у строк не більше трьох місяців з дня прийняття рішення про оформлення документів, фактично діти перебували у процедурі від одного до двох років. Зазначене є грубим порушенням права дитини, що звернулася за захистом в Україні (табл. 7.9).

Таблиця 7.9. Кількість дітей, розлучених із сім'єю, які не є громадянами України і звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (за даними Державної міграційної служби України)

Кількість дітей	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.
Кількість дітей, розлучених із сім'єю, які звернулися до компетентних органів із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (осіб)	65	59	22	73	36
Кількість дітей, які отримали статус біженця (осіб)	–	6	4	2	2
Кількість дітей, які отримали статус особи, яка потребує додаткового захисту (осіб)*	–	–	–	16	2
Кількість дітей, яким відмовлено у отриманні відповідного статусу (осіб)	9	25	5	25	15
Кількість дітей, які перебували у процедурі отримання статусу (на день підготовки звіту)	25	23	13	30	17

* Надання статусу особи, яка потребує додаткового захисту, запроваджено з 2011 р. відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Близько трьох років неповнолітній громадянин Афганістану Некзад Н., 1995 р.н., перебував у процедурі отримання статусу, проте отримав відмову Державної міграційної служби. Наразі зазначене рішення ДМС України оскаржується.

3 травня 2013 р. очікували на отримання статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, двоє неповнолітніх дітей громадян Республіки

Кот-д'Івуар, які звернулися до Головного управління ДМС в Одеській області, з липня 2013 р. – троє неповнолітніх з Федеративної Республіки Сомалі, які звернулися до Головного управління ДМС у Закарпатській області. Усім відмовлено у наданні статусу, рішення ДМС України оскаржуються.

Зволікання з прийняттям рішення стосовно отримання статусу призводить до того, що діти фактично позбавлені належного захисту та отримання достатніх освітніх, соціальних та медичних послуг. Крім того, перебуваючи в досить тривалій процедурі, діти досягають повноліття, що дає підстави для видворення особи з України, з ними втрачається зв'язок і місце їх перебування невідоме.

Узагальнені пропозиції

1. *Розробити інструкції щодо діяльності законного представника дитини – шукача притулку, розлученої з сім'єю, у процесі захисту її прав та інтересів.*
2. *Врегулювати питання щодо роботи з дітьми – шукачами притулку, розлученими з сім'єю, які не виявили наміру отримати статус біженця або особи, яка потребує додаткового захисту.*
3. *Вирішити питання щодо безперешкодного доступу дітей-біженців та шукачів притулку, розлучених із сім'єю, до освіти та отримання ними документа про закінчення навчального закладу.*
4. *Запровадити ведення статистичних даних щодо дітей-біженців та шукачів притулку, розлучених із сім'єю, передбачити уніфіковану форму для міжвідомчої бази даних.*

7.7. ПРАВА ЖІНОК З ДІТЬМИ В МІСЦЯХ НЕСВОБОДИ

Окремої уваги заслуговує питання щодо дотримання прав жінок з дітьми, які утримуються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах. Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчує, що, попри імплементацію найкращих положень міжнародних договорів у сфері захисту прав дитини в законодавство України, реалізація окремих прав дітей, які утримуються з матерями в місцях несвободи, значно ускладнена.

Так, ст. 7 Кримінально-виконавчого кодексу України встановлено, що держава поважає і охороняє права, свободи і законні інтереси засуджених, забезпечує необхідні умови для їх виправлення і ресоціалізації, соціальну і правову захищеність та їх особисту безпеку. Засуджені користуються всіма правами людини та громадянина, передбаченими Конституцією України, за винятком

обмежень, визначених цим Кодексом, законами України і встановлених вироком суду.

Водночас жінки, які утримуються в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах спільно з дітьми, до минулого року були позбавлені можливості реалізувати своє право на одержання державної допомоги при народженні дитини, оскільки чинні нормативно-правові акти з питань соціального захисту не передбачали механізму призначення та отримання соціальних виплат для такої категорії осіб.

З метою розв'язання нагальних проблем соціального захисту жінок з дітьми Уповноваженим з прав людини ініційовано проведення круглого столу «Проблеми забезпечення прав і свобод жінок з дітьми, які перебувають у місцях позбавлення волі», спрямовані відповідні листи на ім'я міністрів соціальної політики, охорони здоров'я, юстиції.

Як наслідок, постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2013 р. № 256 внесено зміни до Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, затвердженого постановою Уряду від 27 грудня 2001 р. № 1751, якою визначений механізм призначення та виплати державної допомоги у разі народження дитини під час перебування жінки в слідчому ізоляторі або установі виконання покарань.

З метою збереження зв'язків матері та дитини, формування відповідального материнства у таких жінок, у сфері діяльності Державної пенітенціарної служби України функціонують дві виправні колонії для засуджених жінок (Чернігівська виправна колонія № 44 та Одеська виправна колонія № 74), при яких функціонують будинки дитини.

Упродовж 2013 р. у будинках дитини перебувало 67 дітей віком до трьох років (у 2012 р. – 93). Проте до минулого року будинок дитини при виправній колонії не мав законодавчо закріпленого статусу дитячого закладу, в якому постійно перебувають діти.

Це питання також неодноразово ставилось Уповноваженим перед міністерствами юстиції, соціальної політики та охорони здоров'я. 5 вересня 2013 р. Верховною Радою України прийнятий Закон України № 435-VII «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо порядку та умов відбування покарань», яким внесено відповідні зміни до ст. 141 Кодексу щодо визнання будинку дитини при виправній колонії дитячим закладом, в якому діти перебувають на повному державному забезпеченні.

Окрім того, завдяки втручанням Уповноваженого з прав людини Міністерством юстиції України та Міністерством охорони здоров'я України прискорено розробку та затвердження Типового положення про будинок дитини при виправній колонії (спільний наказ від 21.03.2013 р. № 500/5/219), яким визначені організаційно-правові засади діяльності будинку дитини при виправній колонії.

Облік дітей, які перебувають у будинках дитини при виправній колонії, здійснюється виключно в системі Державної пенітенціарної служби. Зазначена статистика не є загальнодоступною, в тому числі й для працівників Міністерства соціальної політики та Міністерства охорони здоров'я України.

Зазначені діти не обліковуються і не супроводжуються як такі, що опинилися у складних життєвих обставинах.

Діти, які перебувають з матерями в місцях позбавлення волі, вкрай обмежені в спілкуванні з іншими родичами, в тому числі й з батьками. Як наслідок, із 17 дітей, які у 2013 р. досягли трирічного віку, лише 3 дітей було передано батькові на виховання, 7 дітей передано іншим родичам, а також 7 дітей влаштовано в заклад для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Уповноважений наголошує на необхідності розробки міжвідомчого акта Державної пенітенціарної служби та Міністерства соціальної політики щодо взаємодії з питань захисту прав дітей, які перебувають з матерями в місцях позбавлення волі.

У провадженні Уповноваженого з прав людини перебуває звернення мешканки м. Києва, яка засуджена Дніпровським районним судом м. Києва до позбавлення волі і відбуває покарання у виправній колонії, щодо захисту її права на материнство.

Заявниця, перебуваючи у цивільному шлюбі з громадянином К., у січні 2012 р. народила доньку. У зв'язку з тим, що на час народження дитини у заявниці не було паспортного документа, оскільки перебувала на підписці про невиїзд, вона не мала можливості зареєструвати народження дитини в державному органі реєстрації актів цивільного стану.

У вересні 2012 р. дівчинка з батьком під час їх перебування в «Макдональдсі» була затримана працівниками органів внутрішніх справ. Без належної перевірки відомостей, які надала заявниця на підтвердження того, що вона та її співмешканець є біологічними батьками дівчинки, було складено акт про підкинуту дитину, дитина була відібрана та влаштована до будинку дитини «Берізка». Згодом народження дитини було зареєстровано на підставі рішення органу опіки та піклування, дитина отримала статус позбавленої батьківського піклування і була влаштована в іншу сім'ю під опіку.

У результаті реагування Уповноваженого 29.03.2013 р. прокуратурою Дніпровського району м. Києва внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань за фактом незаконних дій співробітників Дніпровського РУГУ МВС України в м. Києві при складанні акта про підкинуту дитину від 10.09.2012 р., за частиною першою ст. 364 КК України.

Крім того, органами прокуратури 30.04.2013 пред'явлено до Окружного адміністративного суду м. Києва позов до Дніпровського РУ ГУ МВС України у м. Києві, Дніпровської районної у м. Києві державної адміністрації про скасування

акта про підкинуту дитину від 10.09.2012 р. та розпоряджень Дніпровської районної у м. Києві державної адміністрації про надання дитині статусу позбавленої батьківського піклування та влаштування її під опіку.

Також подано позов до Дніпровського районного суду м. Києва в інтересах заявниці В. та малолітньої доньки до Дніпровської районної у м. Києві державної адміністрації (органу опіки та піклування), відділу РАЦС Дніпровського районного управління юстиції м. Києва про визнання материнства.

Уповноважений з прав людини переконана, що рішення та дії адміністративних органів мають узгоджуватися з базовими принципами, проголошеними Конституцією та СК України, згідно з якими держава охороняє сім'ю, дитинство, материнство і батьківство, забезпечує охорону прав матері та батька, матеріально і морально заохочує і підтримує материнство та батьківство.

Узагальнені пропозиції

- *Міністерству юстиції України, Міністерству соціальної політики, Державній пенітенціарній службі розробити міжвідомчий нормативно-правовий акт щодо взаємодії з питань захисту прав дітей, які перебувають з матерями в місцях позбавлення волі.*

РОЗДІЛ 8

СВОБОДА ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ

У період з 01.01.2013 р. по 31.12.2013 р. до Уповноваженого надійшло **2051** повідомлення з питань дискримінації та прав меншин (*табл. 8.1*), огляд яких разом з результатами більш широкого моніторингу Уповноваженого наводиться у нижчеподаних підрозділах.

8.1. СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ НЕДИСКРИМІНАЦІЇ

Аналізуючи поточну ситуацію у сфері нормативно-правового забезпечення принципу недискримінації, Уповноважений вимушена констатувати, що з 4 жовтня 2012 р., тобто часу набрання чинності Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», прогрес був фактично нульовим. Через кількаразові відмови Верховної Ради України поставити на голосування проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 19 лютого 2013 р. № 2342, норми якого були спрямовані на врахування більшості зауважень Уповноваженого з прав людини, Комісії Європейського Союзу, Ради Європи та інших міжнародних і неурядових організацій до чинного антидискримінаційного закону та виправлення більшості недоліків останнього, Україна на сьогодні залишається без належного та ефективного захисту від дискримінації, зокрема доступу постраждалих від дискримінації до правосуддя, поновлення їхніх прав та компенсації матеріальної та моральної шкоди, завданої внаслідок дискримінації, механізмів притягнення винних до відповідальності за дискримінацію тощо.

Актуальними залишаються як зауваження і рекомендації Уповноваженого з прав людини, які були відображені в Щорічній доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2012 р., так і зауваження Комісії Європейського Союзу, висловлені у Третьюму оцінковому

Таблиця 8.1. Кількість повідомлень з питань дискримінації та прав меншин

<i>Порушене право</i>	<i>Кількість повідомлень</i>
Рівність прав і свобод незалежно від <i>раси</i>	3
Рівність прав і свобод незалежно від <i>кольору шкіри</i>	1
Рівність прав і свобод незалежно від <i>етнічного походження</i>	18
Рівність прав і свобод незалежно від <i>національного походження</i>	24
Рівність прав і свобод незалежно від належності до <i>національних меншин</i>	17
Рівність прав і свобод незалежно від <i>політичних переконань</i>	1
Рівність прав і свобод незалежно від <i>релігійних та інших переконань</i>	1768
Рівність прав і свобод незалежно від <i>мови</i>	11
Рівність прав і свобод незалежно від <i>соціального походження</i>	3
Рівність прав і свобод незалежно від <i>місця проживання</i>	9
Рівність прав і свобод незалежно від <i>віку</i>	4
Рівність прав і свобод незалежно від <i>статі</i>	37*
Рівність прав і свобод незалежно від <i>інших ознак</i>	21
Рівність перед законом	20
Свобода розвитку і функціонування української мови	5
Свобода використання мов національних меншин	75
Право на свободу світогляду і віросповідання	34
Разом	2051

* Питання дискримінації за ознакою статі докладно розглядається в окремому розділі цієї доповіді, присвяченому забезпеченню рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.

звіті прогресу України у виконанні Плану дій з лібералізації візового режиму від 15.11.2013 р. № COM(2013) 809 final¹.

На сьогодні Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» не відповідає міжнародним та європейським правовим стандартам у сфері протидії дискримінації та потребує значних змін для того, аби бути ефективним. Зокрема, існує нагальна потреба в уточненні основних понять та термінів Закону, доповненні переліку форм дискримінації, удосконаленні норм, що регулюють інституційне забезпечення запобігання та протидії дискримінації, а також правові механізми реалізації норм Закону.

На неефективність встановлених чинним антидискримінаційним законом механізмів захисту від дискримінації, а також на неточність визначень, які він містить, вказує, серед іншого, майже виняткова відсутність судової практики його застосування.

Так, у результаті моніторингу Уповноваженого з прав людини було встановлено, що за більш як рік після набрання чинності Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» Єдиний державний реєстр судових рішень поповнився лише на 10 справ із посиланням на зазначений закон. При цьому в абсолютній більшості з них, за спостереженням Уповноваженого, судами норми зазначеного Закону тлумачилися довільно та без урахування практики Європейського суду з прав людини.

Іншою пов'язаною із практикою застосування Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» проблемою, яку відмічають як Уповноважений, так і неурядові організації, є низький рівень розуміння положень антидискримінаційного законодавства та принципів формування державної політики з питань недискримінації з боку центральних і місцевих органів виконавчої влади. Відповідно спостерігається їх незначна активність та суто формальне ставлення до реалізації норм закону.

Такі висновки дають підстави зробити, зокрема, результати моніторингового дослідження, проведеного Незалежним центром політичних досліджень у рамках проекту «Суспільство та проблеми захисту від дискримінації: експертний погляд».

Дослідниками було відмічено, що законодавча і нормативно-правова діяльність органів виконавчої влади, яка стосується соціальних та гуманітарних питань, значною мірою не оцінюється в контексті формування політики протидії дискримінації, в діяльності спостерігається брак системного розуміння відповідної політики, змісту та необхідності засобів посиленої підтримки (позитивних дій) для різних груп меншин, координації зусиль у сфері запобігання та протидії дискримінації тощо. Також значна частина органів влади не проводить інформаційно-просвітницької діяльності з тематики запобігання та про-

¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131115_3rd_progress_report_on_the_implementation_by_ukraine_of_the_apvl_en.pdf

тидії дискримінації, а науковим розробкам у цій сфері, аналізу проблем цільових груп у контексті забезпечення рівності прав і можливостей сприяла лише порівняно мізерна кількість органів².

Повертаючись до питання про нормативно-правове забезпечення запобігання та протидії дискримінації в Україні, окрему увагу Уповноважений вважає за необхідне приділити й постанові Кабінету Міністрів України «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» від 30 січня 2013 р. № 61, яка була прийнята на виконання положень ст. 8 та частини другої ст. 13 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». На думку Уповноваженого, затверджений цією постановою Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів є надто загальним для забезпечення ефективної антидискримінаційної експертизи, не містить чітких критеріїв проведення такої експертизи, відповідно перетворюючи її лише на формальну вимогу, позбавлену реального змісту.

З огляду на зазначене Уповноважений вважає необхідним переглянути Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61, та привести його у відповідність до стандартів, встановлених нормативно-правовими актами інших європейських країн, зокрема держав – членів ЄС.

Також з метою забезпечення через діяльність Уповноваженого з прав людини ефективного застосування механізмів захисту від дискримінації в Україні та сприяння повазі та дотриманню конституційного принципу рівності та недискримінації наказом від 15 листопада 2013 р. № 23/02-13 було затверджено Стратегію діяльності у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні на 2014–2017 рр.³

Відповідно до загальної мети Стратегія передбачає такі стратегічні цілі, досягнення яких забезпечить належний контроль за дотриманням і скорочення кількості порушень правових гарантій рівності та недискримінації, зокрема стосовно груп меншин у суспільстві:

1. Відповідність національної нормативно-правової бази і судової практики з питань рівності та недискримінації міжнародним та європейським стандартам.
2. Ефективність системи моніторингу дотримання правових стандартів рівності та недискримінації у діяльності державних органів та осіб приватного права.

² Тищенко Ю. Звіт за результатами 5 запитань органам влади стосовно виконання Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» / Український незалежний центр політичних досліджень. – Київ, 2013 ([http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/report_discrimination2013\(1\).pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/report_discrimination2013(1).pdf))

³ <http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/strategic%20plan.pdf>

3. Ефективність реагування на окремі або системні прояви дискримінації та забезпечення поновлення прав.
4. Ефективність системи просування принципів рівності та недискримінації шляхом інформування та підвищення рівня обізнаності з цього питання.
5. Функціонування стратегічних національних і міжнародних коаліцій для просування принципів рівності та недискримінації.

На реалізацію кожної з зазначених стратегічних цілей Стратегія передбачає низку завдань, перелік яких не є вичерпним і може коригуватися з урахуванням змін ситуації та/або за нововиявленими обставинами у сфері запобігання та протидії дискримінації, а також з урахуванням результатів моніторингу та оцінки виконання Стратегії.

Водночас, зважаючи на зазначені проблеми дискоординованості та несистемності зусиль органів державної влади у сфері запобігання та протидії дискримінації в Україні, орієнтуючись на передовий досвід розбудови послідовної та всеохопної політики протидії дискримінації на рівні ЄС та в окремих державах-членах, **Уповноважений рекомендує урядові розглянути питання розробки та затвердження комплексного урядового плану заходів щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні.**

Узагальнені пропозиції

1. Привести Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» у відповідність до міжнародних та європейських стандартів у цій галузі.
2. Вдосконалити порядок проведення антидискримінаційної експертизи нормативно-правових актів, закріплений постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61.
3. Затвердити урядовий план заходів щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні.
4. Органам державної влади та місцевого самоврядування активізувати діяльність з реалізації повноважень, визначених Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».

8.2. ДИСКРИМІНАЦІЯ ЗА ОЗНАКОЮ ЕТНІЧНОГО ПОХОДЖЕННЯ (НАЦІОНАЛЬНОСТІ) ТА ПРАВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ

ГРОМАДЯНСЬКІ ПРАВА

Як і в попередній Щорічній доповіді, Уповноважений відзначає проблеми у сфері обліку та розслідування кримінальних правопорушень, скоєних на ґрунті расової або національної нетерпимості.

У 2013 р. засобами моніторингу Уповноваженого та неурядових організацій, що працюють у сфері недискримінації, протидії расизму і ксенофобії, зокрема Ініціативою «Розмаїття», було зафіксовано понад 10 випадків фізичного насильства стосовно представників спільнот мігрантів та національних меншин, які за багатьма ознаками мали характер вмотивованих расовою або національною нетерпимістю, а також приблизно таку ж кількість випадків вандалізму стосовно об'єктів культурної та історичної спадщини національних меншин.

До зазначених випадків фізичного насильства, зокрема, належать побиття та погроза вбивством, поєднані з образами на національному ґрунті, кримської татарки – мешканки с. Пожарське Сімферопольського району, який мав місце 20.01.2013 р.; заподіяння тілесних ушкоджень громадянинові Пакистану 25.01.2013 р. у районі Троєщина м. Києва; побиття громадянина Сирії 03.04.2013 р. у м. Суми; напад на вірменина 10.04.2013 р. у м. Бердичеві, який був скоєний групою молодиків, які під час нападу вигукували фашистське привітання; напад на хасидів у м. Умані та громадянина Конго у м. Тернополі, які мали місце 16.06.2013 р. та 03.07.2013 р. відповідно, а також інші випадки.

Водночас твердження про вмотивований нетерпимістю вандалізм ілюструють випадки плюндрування, у т.ч. написами «Смерть жидам», пам'ятників жертвам Голокосту в м. Миколаєві та м. Нікополі, які сталися 03.03.2013 р. і 13.08.2013 р. відповідно, осквернення свастикою та образливими написами будівлі муфтіяту в м. Сімферополі (03.04.2013 р.), пошкодження будівлі мечеті в с. Кіровське Акмечітського району Автономної Республіки Крим (12.03.2013 р.), випадки наруги над могилами на єврейських кладовищах тощо.

Водночас в абсолютній більшості зазначених випадків правоохоронними органами розслідування мотиву расової або національної нетерпимості не проводилося, а дії правопорушників як у випадках фізичного насильства, так і у випадках вандалізму кваліфікувалися переважно за ст. 296 КК України («Хулі-

ганство») без поєднання зі ст. 67 («Обставини, які обтяжують покарання») або ст. 161 («Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань») Кодексу.

Загалом, за інформацією Міністерства внутрішніх справ України, у 2013 р. було зареєстровано лише три кримінальних правопорушення за ст. 129 («Погроза вбивством») та одне правопорушення за ст. 161 КК України, які стосувалися порушення рівноправності громадян з мотивів расової або національної нетерпимості і були направлені до суду з обвинувальним висновком.

При цьому треба зазначити, що протягом 2013 р. до Уповноваженого неодноразово зверталися громадяни, які скаржилися на відмови правоохоронних органів переглядати попередні кваліфікації скоєних кримінальних правопорушень та розслідувати мотив нетерпимості навіть тоді, коли потерпілі зверталися до них із відповідними клопотаннями. Прикладами таких звернень є листи громадянина Г. від квітня 2013 р. та громадянки К. – від жовтня 2013 р.

Звернення Уповноваженого до органів досудового розслідування та прокуратури з цих питань фактично залишалися без реагування по суті, а обґрунтування відмов від розслідування мотиву нетерпимості не надавалося.

У зв'язку з зазначеним *Уповноважений ще раз наголошує на необхідності належного і повного розслідування правоохоронними органами кримінальних правопорушень, у тому числі й мотиву нетерпимості там, де є підстави вважати його наявним. Також Уповноважений нагадує, що саме неувага до мотиву расової або національної нетерпимості при розслідуванні кримінальних правопорушень призвела до винесення Європейським судом з прав людини рішення про порушення Україною положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у справі «Федорченко і Лозенко проти України» (Fedorchenko and Lozenko v. Ukraine) від 20.09.2012 р. №387/031.*

Уповноважений також звертає увагу на необхідність проведення належної підготовки працівників органів внутрішніх справ і прокуратури для роботи з такою категорією злочинів, як злочини на ґрунті нетерпимості. У цьому контексті Уповноважений з прав людини покладає великі сподівання на успішну реалізацію програми протидії злочинам на ґрунті нетерпимості «TANCLE», яка реалізується в рамках укладеного у 2012 р. між Міністерством внутрішніх справ України та ОБСЄ меморандуму.

Актуальною залишається також проблема використання мови ворожнечі у засобах масової інформації, окремими відомствами та високопосадовцями – розпалення національної нетерпимості, образа національної честі і гідності, підбурювання до дискримінації тощо.

Прикладами цього є, по-перше, деякі публікації на офіційних сайтах Міністерства внутрішніх справ України, управління МВС України та громадсько-правового тижневика МВС «Іменем закону», аналіз яких був проведений у рамках до-

слідження «Дотримання прав ромського населення в діяльності ОВС України»⁴.

Згідно з проведеним аналізом станом на 15 квітня 2013 р. на сайті МВС України було ідентифіковано 22 повідомлення, які стосувалися ромів, 16 з яких можна кваліфікувати як мову ворожнечі, а на сайті вісника «Іменем Закону» – 70, з яких 60 були дискримінаційними. При цьому домінували такі різновиди дискримінаційних висловлювань, як твердження про загальну кримінальність ромів, твердження щодо моральних недоліків ромів, заклики до дискримінації тощо⁵. Дослідники також зауважують, що на зазначених Інтернет-джерелах розміщується лише незначна кількість матеріалів, спрямованих на захист прав ромів, поширення толерантного ставлення та протидії расизму і ксенофобії.

Також у цій категорії випадків можна відмітити дискримінаційне висловлювання секретаря Ялтинської міської ради С. Ілаша, який порівняв ромів з тваринами. У травні 2013 р. на оперативно-господарській нараді в Ялтинській міськраді після виступу представника УМВС, який доповідав про проблеми притягнення до відповідальності шахраїв, він зауважив: «Передайте своєму керівництву, що потрібно оперативно на ці речі реагувати. Давайте ставитися з громадянським обов'язком до того, що відбувається на набережній. Якщо у циганок немає паспортів – затримуйте їх до з'ясування або вивозьте з міста. Повірте, ми плакати за ними не будемо. За фотографіями з тваринами теж слідкуйте – потрібно не дати можливості цим звірушкам тут командувати. Під звірушками я маю на увазі всіх підряд – циган, бомжів і шиншил»⁶.

Іншим прикладом розпалювання ворожнечі, на думку Уповноваженого, можна вважати й випадок появи на мітингу в м. Черкасах, який відбувся 6 квітня 2013 р., групи молодиків у футболках з написами «Бий жидів». Розслідування цього випадку, яке проводиться Соснівським РВ УМВС України в Черкаській області, досі триває і продовжує перебувати на контролі Уповноваженого.

При цьому аналіз інформації стосовно процесу та результатів розслідування зазначених випадків, наданої на запит Уповноваженого відповідними відділеннями управлінь МВС України, свідчить, що проблеми у сфері законодавчого врегулювання притягнення до відповідальності за мову ворожнечі залишилися тими самими. **Тому й актуальними залишаються рекомендації Уповноваженого в цій сфері, викладені в Щорічній доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні в 2012 р.**

У контексті питання про дискримінацію на етнічному (національному) ґрунті та дотримання громадянських прав представників національних та інших видимих меншин в Україні Уповноважений також звертає увагу на проблему етнічного профайлінгу, або етнічно вибіркового підходу, в діяльності правоохоронних органів. Страждають від таких етнічно-вибіркових перевірок пере-

⁴ Дотримання прав ромського населення в діяльності ОВС України / Кол. авт. – Харків: Харківський інститут соціальних досліджень, 2013. – 76 с.

⁵ Там само. – С. 47.

⁶ <http://radio24.ua/news/showSingleNews.do?objectId=3534>

важно мігранти – вихідці з країн Азії та Африки, а також преставники ромської національності.

Так, у повідомленні «Комсомольської правди в Україні» від 12.03.2013 р. під заголовком «Харьковские ППС-ники пытались сбить деньги с иностранца»⁷ наводиться яскравий відеоприклад етнічного профайлінгу. У Московському районі м. Харкова кілька співробітників патрульно-постової служби намагаються, як вбачається необґрунтовано, затримати африканця. При цьому у відповідь на запитання, чому вони не затримують п'яницю-українця, який також фігурує на відео, порушуючи громадський порядок, один зі співробітників міліції висловлює думку, що «по этой статье мне гораздо прикольное быстро написать протокол на африканцев».

Щодо ромів, то вищезгадане дослідження «Дотримання прав ромського населення в діяльності ОВС України» засвідчило переважно необґрунтовано упереджене, дискримінаційне ставлення працівників правоохоронних органів до ромів, що, у свою чергу, проявляється у порушенні прав останніх через незаконні зупинення в громадських місцях для перевірки документів, обшуки житла, значно частіше порівняно з представниками інших національностей доставляння до райвідділів та інших службових приміщень міліції, застосування насильства при та після доставляння до відділів міліції тощо.

При цьому в дослідженні також вказується на існування такої дискримінаційної практики щодо ромів, як збирання органами внутрішніх справ інформації про скоєння правопорушень представниками саме цієї національної меншини, а також необґрунтоване з огляду на предмет та обставини конкретної справи зазначення етнічної належності до ромської національної меншини в матеріалах судових проваджень. Така практика існує переважно в тих областях, де проживає значна кількість ромів, – у Закарпатській, Черкаській та інших областях.

У контексті громадянських прав національних меншин окремо варто відмітити проблему майже тотальної відсутності документів, що посвідчують особу та її громадянство, у представників ромського населення незалежно від віку, а також проблеми з їх оформленням. Очевидним є те, що відсутність таких документів тягне за собою низку серйозних проблем фактично в усіх інших сферах життя – від неможливості оформити дитину до дошкільного навчального закладу або школи до неможливості отримати соціальні виплати, оформити власність на землю або нерухоме майно, працевлаштуватися тощо.

Проте більшу стурбованість Уповноваженого викликає інше – перепони, які чинять органи державної влади на місцях для отримання ромами паспортних документів. Результати роботи Уповноваженого в рамках проваджень за зверненнями окремих представників цієї етнічної спільноти та в рамках перевірок, проведених, зокрема, під час двох моніторингових візитів, які відбулися спільно з представниками Міжнародного фонду «Відродження» та ромських

⁷ <http://kp.ua/daily/120313/383757/>

неурядових організацій до Закарпатської та Одеської областей у квітні і червні 2013 р., засвідчили, що непоодинокими є випадки встановлення територіальними відділеннями Державної міграційної служби України додаткових, не передбачених законодавством вимог для оформлення паспортів ромами. Серед таких вимог найпоширенішою виявилася вимога представлення ромами відмітки або довідки про місце реєстрації для отримання ними паспорта.

Прикладом неможливості отримання паспорта через таку вимогу з боку Свердловського міського відділу Управління державної міграційної служби України в Луганській області є звернення до Уповноваженого *громадянки Ш.*, яка через відсутність паспорта також не могла оформити свідоцтво про народження своєї дитини та оформити відповідні соціальні виплати.

Завдяки втручанням Уповноваженого це питання було вирішене в найкоротші строки.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРАВА

У сфері забезпечення соціально-економічних прав національних меншин критичною, на думку Уповноваженого, є проблема ромської національної меншини.

Моніторингові візити Уповноваженого засвідчили, що в Україні фактично немає іншої групи населення як за етнічною ознакою, так і за ознакою соціального і майнового стану незалежно від національності, яка б перебувала в умовах такої глибокої кризи. Побут мешканців компактних ромських поселень характеризується переважно незабезпеченістю житлом, бідністю, неналежним харчуванням, відсутністю умов для дотримання елементарних санітарно-гігієнічних норм, обмеженим доступом до медичних і соціальних послуг, працевлаштування тощо.

Водночас варто зауважити, що дати точну кількісну оцінку масштабам проблем ромського населення дуже складно.

Сьогодні в Україні невизначеною залишається цифра загальної кількості ромського населення. Так, офіційна статистика, оперуючи даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р., визначає кількість ромів у 47 587 осіб. Проте дослідження наполягають на тому, що справжнє число ромів є набагато більшим. За даними Національної академії наук України, це число становить близько 200 000, тоді як низка ромських організацій, які співпрацюють з ERRC (Європейським центром прав ромів), наполягають на ще більшій кількості – ориєнтовно 300 000 осіб.

Іншими причинами, які ускладнюють кількісну оцінку масштабів проблем ромів у різних сферах суспільного життя, є відсутність розбивки статистичних даних, які збираються державними органами, за ознакою етнічного походження

або національності, недокументованість значної кількості ромів, а також високий рівень недовіри з боку останніх до офіційних структур, до яких вони звертаються лише у виняткових випадках.

Уповноважений відмічає значні проблеми у сфері працевлаштування, які, серед іншого, мають коріння в дискримінаційному, упередженому ставленні до ромської національної меншини. Звичайно, ситуацію ускладнює малограмотність ромів, але це не може бути перешкодою для працевлаштування на роботи, які не вимагають спеціальних знань та навичок.

Також у 2013 р. різко загострився тривалий конфлікт довкола реалізації прав на володіння та користування землею у місцях компактного проживання ромів. Так, у серпні-вересні 2013 р. завдяки втручання Уповноваженого з прав людини, народних депутатів України та активній позиції місцевих активістів неурядових і, зокрема, ромських організацій вдалося відвернути загрозу виселення ромів у містах Ужгороді та Хусті Закарпатської області та розпочати діалог з органами місцевого самоврядування щодо консенсусного вирішення питання.

Безперечно, значну проблему становить факт зведення ромами незаконних самозабудов, часом також поблизу стратегічних об'єктів (як-от дамби, як це було у випадку конфлікту в м. Ужгороді), що створює загрозу для життя і здоров'я не тільки самих ромів, а й іншого населення. Проте, на думку Уповноваженого, відповідальність за таку ситуацію частково лежить й на органах місцевого самоврядування, які не мають послідовної політики з вирішення питання землевпорядкування та облаштування представників ромської національної меншини в місцях її компактного проживання в межах території відповідних міст.

Наприклад, моніторинг Уповноваженого засвідчує, що протягом доволі тривалого часу в м. Ужгороді виконавчим комітетом міської ради не було надано ромам жодного дозволу на будівництво, не було спроб легалізувати давно зведені самозабудови тощо.

Водночас такі реакційні заходи, як примусове виселення та знесення зведених ромами будівель без попереднього вирішення питання про виділення землі під нову забудову, надання житла на заміну втраченого та сприяння облаштуванню на новому місці є однозначно неприйнятними способами вирішення питання, оскільки вони порушують конституційні гарантії на житло (ст. 47 Конституції України), а також загрожують негативно вплинути на стан дотримання інших соціальних прав.

Уповноважений у зв'язку з цим наголошує на нагальній необхідності розробки органами місцевого самоврядування планів комплексних і узгоджених заходів, спрямованих на вирішення земельного та житлового питання ромів на території відповідних міст.

Загальний аналіз ситуації з охороною здоров'я у ромських поселеннях, засно-

ваний як на даних офіційної статистики, так і на даних, що надаються медичними посередниками, які працюють у таких поселеннях, свідчать про те, що стан здоров'я ромів гірший, ніж у представників неромської громади. Серцево-судинні захворювання та інфекційні хвороби, зокрема туберкульоз, є поширеними явищами серед ромів. При цьому з огляду на ситуацію, що склалася в ромських таборах, можна припустити, що показники захворюваності на різні хвороби загалом у двічі-тричі перевищують ті, які офіційно зареєстровані.

Також у рамках здійснення контролю за дотриманням прав представників ромської національної меншини, зокрема у сфері охорони здоров'я, Уповноваженим були виявлені факти прямої дискримінації, яка полягала у відмові в наданні ромам медичних послуг або неналежному їх наданні.

Зокрема, мешканці кількох компактних поселень у Закарпатській області під час моніторингового візиту в квітні 2013 р. скаржилися на те, що служби швидкої допомоги або взагалі відмовляються виїжджати до поселення на виклик, або приїжджають зі значною затримкою.

Поряд з зазначеним треба згадати, що візити до місць компактного проживання ромів також дали змогу побачити велику роль суб'єктивного чинника у розв'язанні проблем ромів. Фактично там, де посадовці органів місцевого самоврядування не мають упередженого ставлення до ромів, ставляться з розумінням, активно йдуть їм назустріч і надають допомогу, проблеми стоять не так гостро. Однак, на думку Уповноваженого, покладатися виключно на суб'єктивний фактор не можна.

Наразі для розв'язання проблем ромів необхідно створити комплексну систему заходів, побудовану на тісній співпраці соціальних, освітніх, медичних та інших служб, як на рівні держави, так і на рівні регіонів.

У зв'язку з цим Уповноважений позитивно оцінює факт ухвалення Указом Президента України Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 р. та затвердження розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 701-р Плану заходів на реалізацію цієї Стратегії.

Проте Уповноважений також звертає увагу на те, що дієвість цього Плану заходів як інструменту досягнення позитивних зрушень у житті ромського населення України викликає сумніви.

Так, Планом заходів взагалі не передбачається досягнення конкретних кількісних і якісних показників, він не містить механізму оцінки ефективності роботи, зокрема щорічного прогресу, є надто загальним, спрямованим не на результати, які мають бути досягнуті, а на напрями роботи, що повинна безвідносно до плану заходів здійснюватися в межах функціональних повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Також ані сама Стратегія, ані урядовий План заходів, спрямований на її реалізацію (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 701-р), не передбачають фінансування.

У цьому контексті Уповноважений зазначає, що для забезпечення належних фінансових ресурсів на реалізацію зазначеного Плану заходів, зокрема й шляхом залучення цільової міжнародної підтримки, варто терміново розглянути питання приєднання України до Десятиліття ромського включення 2005–2015, членами якого є 16 країн, зокрема США, Норвегія, Іспанія, Чехія, Словаччина, Угорщина, Словенія, Хорватія, Боснія і Герцеговина, Чорногорія, Сербія, Албанія, Македонія, Болгарія, Румунія і Молдова, і яке активно підтримується коштами Європейського Союзу, Ради Європи та інших міжнародних організацій.

Уповноважений також зауважує, що в країні надзвичайно гострою залишається проблема забезпечення соціально-економічних та інших прав раніше депортованих за національною ознакою, серед яких кримські татари становлять більшість.

Серед позитивів Уповноважений відмічає як подовження строку дії урядової Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, що повернулися на проживання в Україну, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство до 2015 р. (постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 637), так і зусилля, які спрямовувалися Урядом на її реалізацію.

Водночас варто наголосити на тому, що одними з основних перешкод на шляху ефективної реалізації зазначеної Програми є відсутність чітких законодавчих гарантій та порядку відновлення прав депортованих осіб і недофінансування.

Сьогодні в Україні немає закону, який би чітко визначав коло осіб, які мають право на відшкодування та пільги в рамках політики реінтеграції депортованих осіб, порядок та процедури реституції землі та майна таких осіб та/або призначення відповідних компенсацій тощо. При цьому проект такого закону («Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» № 0921), зареєстрований у Верховній Раді України 24.02.2010 р., був прийнятий у першому читанні лише 20.06.2012 р. і вже понад рік чекає свого подальшого розгляду.

Окремою проблемою є фінансування заходів, спрямованих на облаштування кримських татар. За даними Республіканського комітету у справах міжнародних відносин і депортованих громадян, виконання таких заходів з 2006 по 2010 рр. було профінансовано лише на 50 %, у 2011 р. – на 93 %, а вже у 2012 р. – лише на 25 %. При цьому, за даними Міністерства соціальної політики України, у 2012 р. з фактично передбачених у Законі України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» на реалізацію заходів, пов'язаних з облаштуванням депортованих, їх адаптацію та інтеграцію в українське суспільство,

25 млн грн, фактично профінансовано лише 17,089 млн грн, 9,2 млн грн з яких були повернуті до державного бюджету через непроходження платежів в органах Держказначейства АР Крим. Це призвело до невиконання планових показників введення об'єктів в експлуатацію та збільшило обсяг незавершеного будівництва.

Водночас Законом України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» на заходи розселення та облаштування депортованих передбачено лише 10,928 млн грн, з яких близько 6 млн грн – на соціально-культурні заходи, а 5 млн – на будівництво. Такий обсяг фінансування не дає можливості навіть завершити і здати в експлуатацію об'єкти з високим ступенем готовності.

Гостро продовжує стояти земельне питання, яке визначається переважно відмовою місцевих органів влади виділяти земельні ділянки на правічних територіях проживання кримських татар, зокрема Південному узбережжю Криму, непрозорістю процесу надання земельних ділянок, нерівномірним розподілом сільськогосподарських земель під приватизацію та неузгодженостями між Програмою розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей та положеннями Земельного кодексу України. Така ситуація призвела до поширення організованого самозахоплення земель та самовільної забудови на них. І хоча основна хвиля самозахоплення припинилася у 2010 р., процес легалізації цих самозахоплених територій та самозабудов розпочався лише наприкінці 2012 р. і проходить дуже повільно.

Ці спостереження Уповноваженого цілком збігаються із висновками Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин, управлінням якого у 2013 р. було проведено та опубліковано комплексне дослідження щодо стану інтеграції раніше депортованих осіб у Криму⁸.

ОСВІТНІ ПРАВА

У рамках виконання Хартії Україна взяла на себе зобов'язання забезпечувати для бажаних, кількість яких є достатньою, можливість отримувати дошкільну, початкову, середню та професійно-технічну освіту мовами, визначеними у ст. 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», зокрема білоруською, болгарською, гагаузькою, грецькою, єврейською, кримськотатарською, молдовською, німецькою, польською, російською, румунською, словацькою та угорською. У рамках вищої освіти та навчання дорослих держава зобов'язалася заохочувати вивчення цих мов.

За даними Міністерства освіти і науки України, у сфері дошкільної освіти поточна ситуація є такою: у дошкільних навчальних закладах виховання здійснюють-

⁸ *Інтеграція раніше депортованих осіб у Криму, Україна: оцінка потреб / Управління Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин. – Гаага, 2013. – 36 с.*

ся семи мовами національних меншин, зокрема російською (1060 закладів), угорською (73 заклади), румунською (58 закладів), молдовською (15 закладів), кримськотатарською (1 заклад), польською та німецькою (окремі групи в закладах). При цьому у 2013 р. порівняно з минулим роком збільшилася кількість закладів з російською та румунською мовами виховання, залишилася незмінною кількість закладів із молдовською та кримськотатарською мовами виховання, суттєво зменшилася кількість закладів з угорською мовою виховання, але виросла кількість закладів, у яких виховання здійснюється кількома мовами (табл. 8.2).

Таблиця 8.2. Дошкільні навчальні заклади з вихованням мовами національних меншин
(за даними Міністерства освіти і науки України)

<i>Мови виховання</i>	<i>Кількість закладів у 2012 р.</i>	<i>Кількість закладів у 2013 р.</i>
російська	1026	1060
угорська	78	73
румунська	56	58
молдовська	15	15
кримськотатарська	1	1
заклади з кількома мовами виховання	896	929

У 2012–2013 навчальному році у сфері загальної середньої освіти навчання проводилося восьми мовами національних меншин (російською, румунською, угорською, кримськотатарською, молдовською, польською, словацькою та болгарською), а вивчати була можливість близько 15 мов національних меншин (табл. 8.3).

Таблиця 8.3. Загальноосвітні навчальні заклади
(за даними Міністерства освіти і науки України)

<i>Мови навчання або вивчення</i>	<i>Кількість закладів з навчанням мовою меншини</i>	<i>Кількість учнів, які навчаються мовою меншини</i>	<i>Кількість учнів, які вивчають мову меншини як предмет</i>	<i>Кількість учнів, які вивчають мову меншини факультивно або в гуртках</i>
російська	1256	694 331	1 183 739	163 817
румунська	82	18 094	1092	439
угорська	66	15 140	679	409
кримськотатарська	15	5406	13 305	6644
молдовська	6	3288	1854	193
польська	5	1470	10 917	7703
словацька	–	127	161	211
болгарська	–	64	8067	710
німецька	–	–	558 696	11 115
новогрецька	–	–	2376	1133
іврит	–	–	3540	152
гагаузька	–	–	1303	32
вірменська	–	–	–	53
румейська	–	–	–	15
урумська	–	–	–	19
заклади з кількома мовами навчання	1283			

При цьому у 2013 р. порівняно з минулим роком збільшилась кількість загальноосвітніх навчальних закладів з навчанням російською мовою (на 39), але зменшилася кількість закладів із навчанням румунською (на 2), угорською (на 3) та кількома мовами (на 133). Незмінною залишилася кількість закладів з навчанням кримськотатарською, молдовською та польською мовами.

У сфері вищої освіти найкраще становище мають російська, румунська та угорська мови, які вивчаються та якими ведеться навчання у вищих навчальних закладах I–II та III–IV рівнів акредитації. Водночас можливості навчання таких мов, як гагаузька, ромська, молдовська зовсім відсутні.

Для представників національних меншин в Україні також функціонує 366 культурно-освітніх центрів, у тому числі суботніх та недільних шкіл, відвідування яких не обмежується віковим цензом. У цих центрах існує можливість вивчення таких мов національних меншин, як польська (105), іврит (85), німецька (38), новогрецька (26), вірменська (15), грузинська (12), азербайджанська (10), ідиш (11), болгарська (8), російська (10), чеська (5), білоруська (4), кримськотатарська (2), ромська (3), молдовська (2), караїмська (3), кримчацька (2), угорська (1) та ін.

Водночас Уповноважений вважає, що з огляду на загальну кількість представників національних меншин, які проживають в Україні, наявна кількість освітніх закладів різних рівнів є недостатньою для повного забезпечення потреб у навчанні рідною мовою.

До того ж помітними залишаються й інші проблеми в цій сфері, як-от:

- відсутність достатньої кількості якісних освітніх програм, належно розроблених навчально-методичних матеріалів та методик викладання мовами меншин;
- брак кваліфікованих викладачів мов і культур національних меншин, відсутність систематичної професійної підготовки та підвищення кваліфікації таких науково-педагогічних кадрів тощо (при цьому нестача кваліфікованих викладачів використовується іноді органами влади як аргумент для відмови у відкритті або для закриття навчальних закладів або класів з навчанням мовами меншин);
- недостатнє включення вихователями дошкільних навчальних закладів та викладачами загальноосвітніх шкіл у навчальні плани тем, спрямованих на ознайомлення дітей з культурою національних меншин;
- до 2014 р. переважно неврегульованим залишався механізм забезпечення рівного доступу до отримання вищої освіти представниками національних меншин.

Через впровадження незалежного тестування випускників шкіл загострилася проблема недостатнього рівня знань української мови представниками національних меншин, що мало наслідком неконкурентоспроможність випускників з їх числа при вступі до вищих навчальних закладів.

Лише у 2013 р. Міністерством освіти і науки України видано наказ «Про зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень осіб, які виявили бажання вступати до вищих навчальних закладів України в 2014 році» (№ 1258 від 03.09.2013 р.), яким зобов'язано Український центр оцінювання якості освіти здійснити переклад тестів з історії України, всесвітньої історії, математики, біології, географії, фізики, хімії кримськотатарською, молдовською, польською, російською, румунською, угорською мовами; світової літератури – російською мовою. Результати від прийняття цього наказу ще мають бути оцінені.

Водночас неможливо не зауважити, що у сфері освіти деякі національні меншини в Україні стикаються з більш серйозними проблемами, ніж неможливість навчатися або вивчати рідну мову. Прикладом того є ситуація з доступом до освітніх послуг представників ромської національної меншини.

Моніторингові візити до Закарпатської та Одеської областей виявили, що доступ до освіти ромів, зокрема тих, які мешкають у місцях компактного проживання, значно ускладнений не тільки через відсутність документів, що не дає змоги оформити дітей до школи, а й через фактичну сегрегацію за етнічною ознакою.

Так, у тих населених пунктах, де проживають роми, функціонують так звані ромські школи, які відвідують майже винятково представники ромського населення. При цьому рівень матеріально-технічного забезпечення та забезпечення навчальними і методичними матеріалами таких шкіл залишає бажати кращого порівняно з іншими школами.

Звичайно, освітні проблеми ромського населення певною мірою викликані й ставленням самих ромів до освіти як до справи «корисної, але передовсім добровільної» та, відповідно, поширеної практики серед ромських батьків залишати дітей удома, коли вони не хочуть йти до школи або потрібні як помічники в господарстві⁹. Але у цьому контексті Уповноважений зауважує, що для виправлення такого ставлення та практики жодної роботи відповідними державними соціальними службами не проводиться, а підходи до викладання та побудови навчального процесу в навчальних закладах не адаптовані до національних особливостей ромської меншини, що також не сприяє їх зацікавленості бути залученими до освітнього процесу.

На думку Уповноваженого, такий стан речей не тільки призводить до порушення права представників ромської меншини на освіту, а й абсолютно не сприяє інтеграції ромів у українське суспільство. Більше того, сегрегація в освіті, зокрема представників ромської національної меншини, неодноразово була предметом розгляду Європейського суду з прав людини, який відзначив, що державні органи мають вживати ефективних заходів для подолання такої сегрегації незалежно від того, навмисна така сегрегація чи ні. Навчання ромських дітей виключно в окремих школах або класах без належного для того обґрунтування становить дискримінацію та порушення права на освіту.

Узагальнені пропозиції

1. *Вдосконалити норми кримінального законодавства з метою забезпечення ефективного притягнення до відповідальності за вчинення правопорушень з мотивів нетерпимості, розпалення ворожнечі тощо.*

⁹ Вивчення правових потреб ромського населення в Закарпатській та Черкаській областях / Кол. авт. – Харків: ХІСД, 2012. – С. 10.

2. *Правоохоронним органам проводити навчання кадрового складу з питань запобігання та протидії злочинам на ґрунті нетерпимості та забезпечити їх належне розслідування.*
3. *Провести роз'яснювальну роботу з кадровим складом органів внутрішніх справ щодо неприпустимості практики етнічного профайлінгу, встановити ефективний контроль за випадками недотримання цього принципу.*
4. *Активізувати роботу з документування представників ромської національної меншини, у т.ч. шляхом спрощення для них відповідних процедур (позитивні дії).*
5. *Удосконалити План заходів на реалізацію Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 р.*
6. *Усунути прогалини в нормативно-правовому регулюванні статусу осіб, депортованих за національною ознакою, а також належним чином врегулювати всі аспекти їх повернення в Україну та реінтеграції в українське суспільство.*
7. *Забезпечити належне фінансування Плану заходів на реалізацію Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 р. та Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, що повернулися на проживання в Україну, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство до 2015 р.*
8. *Вживати всіх можливих заходів для десеґрегації представників ромської національної меншини в сфері освіти, а також для створення рівних освітніх можливостей для представників усіх національних меншин.*

8.3. ДИСКРИМІНАЦІЯ ЗА ОЗНАКОЮ РЕЛІГІЙНИХ ПЕРЕКОНАНЬ ТА ПРАВА РЕЛІГІЙНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Результати моніторингу та аналіз звернень, які надійшли до Уповноваженого з прав людини в 2013 р., демонструють, що у сфері забезпечення права громадян на свободу совісті та принципу недискримінації за ознакою релігійних переконань залишається цілий ряд нерозв'язаних проблем.

У Щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини за 2012 р. вже зверталася увага на прийнятий 6 грудня 2012 р. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України,

Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України», що фактично запровадив подвійну реєстрацію релігійних громад, яка є необґрунтованою й порушує гарантоване ст. 35 Конституції України та ст. 9 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод право на свободу совісті та віросповідання, створює дискримінаційні умови реєстрації релігійних організацій тощо. Станом на сьогодні зазначений порядок реєстрації релігійних організацій залишається чинним.

У зв'язку з зазначеним Уповноважений ще раз наголошує на потребі негайного внесення змін до Закону «Про свободу совісті та релігійні організації», скасування внесених змін та перегляду порядку реєстрації релігійних організацій на підставах недискримінації відповідно до рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи (наприклад, Резолюція ПАРЕ № 1466 та Рекомендація ПАРЕ № 1722 від 05.10.2005 р.), практики Європейського суду з прав людини та рекомендацій ОБСЄ.

Водночас дискримінація в аспекті реєстрації релігійних організацій спостерігається не тільки в законодавстві України, а й в адміністративній практиці. Прикладом цього є звернення до Уповноваженого *громадян С., Ш. і К.*, які скаржилися на бездіяльність Сумської обласної державної адміністрації, а згодом – на її незаконні відмови в реєстрації статуту релігійної громади «Парафія Святого Різдва Христового міста Суми Істинно-православної церкви».

Так, зазначеною релігійною громадою на реєстрацію було подано статут, яким визначено незалежність у канонічних і організаційних питаннях від будь-яких релігійних центрів. І хоча Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» визнає за релігійними організаціями свободу вибору своєї інституційної структури, канонічної та організаційної підлеглості, вільну їх зміну тощо, а практика свідчить про реєстрацію таких організацій, у реєстрації статуту релігійної організації заявникам було відмовлено. Незалежний статус релігійної громади було використано Сумською ОДА як підставу для відмови в реєстрації тоді, як, за інформацією Міністерства культури України, наданою на запит Уповноваженого з прав людини, незалежних релігійних організацій в Україні налічується 295, тобто 0,8 % загальної кількості релігійних організацій.

Іншою ж причиною для відмови в реєстрації, за інформацією Сумської ОДА, стала невідповідність положень статуту громади православним канонам. При цьому Сумська ОДА на обґрунтування цієї підстави посилалася на роз'яснення, надані їй Міністерством культури України за результатами аналізу статуту релігійної громади.

Зазначені роз'яснення Міністерства, докдадний аналіз яких був проведений Уповноваженим з прав людини, вказують на значну проблему у сфері дотримання свободи совісті та віросповідання з боку органів державної влади. Тоді

як відповідно до практики Європейського суду з прав людини за ст. 9 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод державні органи мають обов'язок дотримуватися нейтралітету та не можуть давати оцінку легітимності релігійних переконань або способів їх вираження та надавати висновки про відповідність віросповідних практик релігійних громад православним чи іншим канонам або традиціям.

Завдяки втручанням Уповноваженого статут «Парафії Святого Різдва Христового міста Суми Істинно-православної церкви» Сумською ОДА було зареєстровано, але зі значним зволіканням і вже після того, як релігійною громадою було вимушено «добровільно» внесено зміни до власного статуту, визначивши центром підпорядкування Істинно-православної церкви в Російській Федерації.

Іншими прикладами такої дискримінації є звернення *громадянина С.* щодо незаконних відмов та бездіяльності, зокрема й усупереч відповідній постанові Івано-Франківського окружного адміністративного суду, Івано-Франківської обласної державної адміністрації у реєстрації статуту місцевої релігійної організації «Церква Христова», а також звернення *громадянина М.* щодо численних (протягом 10 років) відмов Київської міської державної адміністрації в реєстрації статуту релігійної громади «Церкви саентології Києва» на одних і тих самих підставах, які вже кілька разів визнавалися адміністративними судами України незаконними.

В обох зазначених випадках Уповноваженим з прав людини були скеровані листи до голів відповідних державних адміністрацій щодо неприпустимості їхніх дій як таких, що суперечать чинному законодавству України та міжнародним зобов'язанням держави, зокрема Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також до правоохоронних органів з вимогою проведення перевірок та вжиття заходів реагування відповідно до чинного законодавства.

У випадку бездіяльності Івано-Франківської обласної державної адміністрації за зверненням Уповноваженого правоохоронними органами було відкрито кримінальне провадження за ст. 382 («Невиконання судового рішення») КК України.

Іншою проблемою у сфері дотримання принципу недискримінації за ознакою релігійних переконань в Україні, яка має законодавче коріння, є дозвольний порядок проведення публічних мирних зібрань віруючими та релігійними організаціями. Така норма, попри численні рекомендації Ради Європи та ОБСЄ щодо її зміни, зберігається у ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

Результати моніторингу Уповноваженого з прав людини засвідчують, що саме ця правова норма використовується органами місцевого самоврядування для систематичної заборони віруючим реалізувати право на проведення публічних мирних акцій, гарантованого ст. 39 Конституції України та ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. При цьому варто зауважи-

ти, що під дію таких заборон переважно потрапляють представники недомінуючих релігійних організацій, як-от свідки Єгови, християни-баптисти тощо.

Наприклад, 18.06.2013 р. рішенням виконавчого комітету Сумської міської ради було без будь-якого обґрунтування відмовлено релігійній громаді свідків Єгови у проведенні триденних публічних богослужінь на стадіоні «Ювілейний», незважаючи на те, що аналогічну заборону в 2012 р. Зарічним районним судом м. Суми було визнано незаконною. При цьому у своєму рішенні суд, посилаючись на практику Європейського суду з прав людини, окремо наголосив на тому, що виконком не навів у своєму рішенні жодних доводів на обґрунтування правомірності такої заборони.

Норма ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» сприяє тискові органів державної влади та місцевого самоврядування на релігійні організації.

Показовими в цьому сенсі є звернення до Уповноваженого з прав людини *громадянки Б.*, яка скаржилась на погрози відповідальністю за порушення законодавства про свободу совісті та релігійні переконання з боку представників Білокуракинської РДА за нібито несанкціоноване проведення масового зібрання релігійного характеру. Водночас цей «масовий» захід був лише спільною молитвою в місцевому парку без релігійної символіки, культових атрибутів та богослужіння.

Також 03.01.2014 р. предстоятелю Української греко-католицької церкви був направлений лист Міністерства культури України щодо порушення представниками церкви вимог чинного законодавства України через перебування та нібито ведення богослужінь на Майдані Незалежності впродовж грудня 2013 – січня 2014 р. без належного на те дозволу міської державної адміністрації.

На думку Уповноваженого, такі заборони та тиск є неприпустимими і такими, що порушують права людини на свободу совісті, Конституцію України і Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод. Тому в цьому контексті ***Уповноважений з прав людини вітає внесені на розгляд Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (щодо порядку проведення публічних богослужінь), зокрема № 3868 від 14 січня 2014 р., № 3868-1 від 15 січня 2014 р. та № 3868-2 від 24 січня 2014 р., які покликані виправити зазначені законодавчі недоліки та сприятимуть здійсненню державно-конфесійних відносин на засадах поваги до прав людини і недискримінації.***

У процесі здійснення парламентського контролю за дотриманням принципу недискримінації в різних сферах суспільного життя Уповноважений з прав людини відмічає й випадки прямої дискримінації за ознакою релігійних переконань, безпосередньо забороненої, серед іншого, Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Прикладом такої дискримінації є звернення до Уповноваженого *громадянина Я.*, свідка Єгови за віросповід-

данням, якому головою Нижньогоаївської сільської ради Дрогобицького району Львівської області було заборонено проводити поховання тіла свого батька на сільському цвинтарі через те, що заявник за відсутності волевиявлення померлого щодо обряду поховання, виявленого при житті, збирався проводити похорон згідно з обрядом свідків Єгови, а не за обрядом УГКЦ, на якому наполягав сільський голова. Через таку відмову заявник був вимушений вивезти тіло батька до іншого населеного пункту, де й провести його поховання.

Реагуючи на це порушення прав людини, Уповноваженим скеровано подання до сільського голови про необхідність негайного виправлення негативних наслідків його дискримінаційних рішень та неухильного дотримання в майбутньому прав і свобод мешканців села без будь-якої дискримінації, у т.ч. за ознакою релігійних переконань. Також були направлені звернення до місцевого управління МВС України та прокуратури щодо проведення перевірки на предмет наявності в діях сільського голови ознак злочину, відповідальність за який встановлена ст. 161 КК України. Проте до теперішнього часу належної правової оцінки зазначеному порушенню прав людини правоохоронними органами не надано, а заявник, у тому числі за рекомендацією Уповноваженого, був вимушений звернутися до суду.

Розглядаючи тему дискримінації за ознакою релігійних переконань, неможливо обійти увагою питання злочинів на ґрунті релігійної нетерпимості.

У 2013 р. Уповноваженим з прав людини на підставі 8 звернень від громадян України та в результаті власних моніторингових зусиль було зафіксовано 21 випадок фізичного насильства над представниками релігійної громади свідків Єгови в Одеській, Донецькій, Чернігівській, Львівській, Черкаській, Дніпропетровській, Тернопільській, Вінницькій та Харківській областях (4 з яких були пов'язані з пошкодженням майна, належного жертвам), а також близько 80 актів вандалізму щодо Залів Царства свідків Єгови у 25 населених пунктах – у Донецькій, Одеській, Київській, Вінницькій, Луганській, Запорізькій, Миколаївській і Дніпропетровській областях.

Стурбованість викликає як системність і поширеність випадків насильства, спрямованого на представників та майно зазначеної релігійної спільноти, так і неналежна, на думку Уповноваженого, реакція правоохоронних органів на ці випадки.

В абсолютній більшості зазначених випадків насильства щодо свідків Єгови мотив нетерпимості не розслідувався, а додаткова кваліфікація за п. 3 частини першої ст. 67 або за ст. 161 КК України не встановлювалася. При тому, що у більшості випадків мотив нетерпимості був явним. Наприклад, у м. Вознесенці Запорізької області в ніч з 19 на 20 грудня 2013 р. на стіні Залу Царства свідків Єгови було намальовано свастику і зроблено напис «По вам плачет Асвенцем!», 11 грудня 2013 р. у м. Макіївці Донецької області на стіні Залу Царства була також намальована свастика із написом «Смерть вам!», ламання або спалення стендів з релігійною літературою свідків Єгови, поєднані з фізичним

насильством щодо представників громади у м. Авдіївці Донецької області, м. Смілі Черкаської області, м. Львові та ін. Проте, за повідомленням Міністерства внутрішніх справ України, лише в одному випадку правоохоронними органами було розпочате кримінальне провадження за частиною другою ст. 161 («Порушення рівноправності громадян незалежно від їх расової, національної належності або ставлення до релігії») та частиною першою ст. 180 («Перешкоджання здійсненню релігійного обряду») КК України. В інших випадках кримінальні справи порушувались за ознаками хуліганства.

З огляду на зазначене Уповноважений вважає за необхідне ще раз наголосити на тому, що неповне розслідування злочинів, у яких потенційно присутній мотив нетерпимості, створює атмосферу безкарності для правопорушників та не сприяє забезпеченню релігійної толерантності в суспільстві.

Окремою темою, на якій також варто зупинити увагу в контексті дотримання права на свободу совісті, є необхідність впровадження розумного пристосування до потреб окремих категорій віруючих, зокрема у місцях позбавлення волі, де можливості для реалізації релігійних переконань є, поряд з іншими речами, обмеженими.

Так, до Уповноваженого з прав людини у 2013 р. зверталися *громадяни У. і Р.*, мусульмани за віросповіданням, які скаржилися на незабезпечення керівництвом Бердичівської виправної колонії № 70 Житомирської області та Кіровської виправної колонії № 33 Донецької області умов, які б уможливили для них дотримання приписів їх релігії, зокрема в частині зовнішнього вигляду (носіння бороди) та дієтарних обмежень (невживання свинини та інших продуктів).

Звернення Уповноваженого з прав людини до керівництва вищезазначених установ виконання покарань було безрезультатним. Посилаючись на положення Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, керівництво колоній не вбачало за необхідне ані дозволити носіння бороди, обґрунтовуючи це санітарно-гігієнічними нормами, ані запровадити окрему норму харчування.

Такі обмеження, на думку Уповноваженого, хоча й мають легітимну мету, є неналежними і непропорційними та суперечать статтям 9 і 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і практиці Європейського суду з прав людини (наприклад, рішення у справі «Якубски проти Польщі» (Jakobski v. Poland) від 7 грудня 2010 р. № 18429/06, «Міланович проти Сербії» (Milanovic v. Serbia) від 14 грудня 2010 р. № 44614/07).

З огляду на зазначене варто зауважити, що вимога розумного пристосування як форми позитивних дій (ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні») може і повинна застосовуватися до широкого кола соціальних груп, у т.ч. й віруючих, у тих випадках, коли це обґрунтова-

но потрібно для задоволення їх фундаментальних прав і свобод людини. На думку Уповноваженого з прав людини, такий підхід сприятиме забезпеченню в Україні змістовної, а не тільки формальної рівності, дасть змогу повніше реалізувати гарантії недискримінації, встановлені ст. 24 Конституції України, ст. 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».

Узагальнені пропозиції

1. *Органам державної влади строго дотримуватися принципу недискримінації та нейтральності при реєстрації релігійних організацій.*
2. *Внести зміни до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» з метою усунення дискримінаційних обмежень щодо організації та проведення мирних зібрань членами релігійних організацій.*
3. *Переглянути правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань з метою забезпечення розумного пристосування для представників релігійних спільнот, які такого пристосування потребують.*

8.4. ДИСКРИМІНАЦІЯ ЗА ОЗНАКОЮ ІНВАЛІДНОСТІ ТА СТАНУ ЗДОРОВ'Я

У 2013 р. предметом уваги Уповноваженого продовжувала бути ситуація з дотриманням принципу недискримінації за ознакою інвалідності у сфері праці, доступу до товарів і послуг, соціального захисту та медико-соціальної реабілітації, інших сферах.

Особливо гостро стоїть питання дискримінації за ознакою інвалідності та стану здоров'я у сфері праці.

Попри те, що Конвенція ООН про права інвалідів, яка є частиною національного законодавства, та Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» гарантують заборону будь-яких форм дискримінації, в тому числі у сфері зайнятості (статті 5 і 27 Конвенції та статті 2 і 17 Закону відповідно), на сьогодні лише незначна частина інвалідів працює на «звичайних підприємствах», а працевлаштовуються переважно ті з них, хто має незначну інвалідність (друга або третя групи) і не потребує організації спеціальних умов праці.

Проте саме забезпечення підходящих і належних модифікацій робочого місця та умов праці, що становлять розумне пристосування в розумінні Конвенції ООН про права інвалідів та ст. 2 Закону України «Про основи соціальної захи-

щності інвалідів в Україні», є обов'язком роботодавця, який працевлаштовує людину з інвалідністю. При цьому відмова від розумного пристосування, яка полягає як у його безпосередньому незабезпеченні, так і в порушенні інших трудових прав людей з інвалідністю, як-от відмова від прийняття на роботу через небажання роботодавця забезпечувати розумне пристосування, згідно зі ст. 2 Конвенції становить дискримінацію за ознакою інвалідності.

Водночас випадки відмови від розумного пристосування є доволі поширеними. Одним із прикладів такої форми дискримінації за ознакою інвалідності є звернення до Уповноваженого громадянки С., якій було відмовлено у працевлаштуванні до гіпермаркету «Ашан» через те, що у зв'язку з її інвалідністю вона не відповідає кваліфікаційним вимогам до посади касира торгового залу. За цим зверненням Уповноваженим було відкрито провадження, хід якого на теперішній час триває.

Фактором, який зумовлює зазначену проблему, на думку Уповноваженого, є **необізнаність роботодавців про вимоги законодавства та недосконалість самого законодавства.**

Увівши до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів» поняття та обов'язок застосування розумного пристосування, законодавець не встановив відповідальності за відмову від нього, не визначив органу державної влади, який би здійснював контроль за дотриманням обов'язку застосовувати розумне пристосування тощо. За відсутності відповідних санкцій норма про розумне пристосування залишається на сьогодні недієвою.

Численними є прояви дискримінації за ознакою інвалідності, які полягають у відмові від надання послуг і товарів. Результати моніторингу свідчать, що поширеною є відмова банківських та інших фінансових установ укладати з людьми з інвалідністю договори на кредитування, підставами для чого, серед іншого, є відповідні внутрішні інструкції таких установ.

Зокрема, такий прояв дискримінації за ознакою інвалідності став предметом судового позову, який був розглянутий Дзержинським районним судом м. Харкова в лютому 2013 р. Керуючись, серед іншого, положеннями Законів України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про основи соціальної захищеності інвалідів» та Конвенцією ООН про права інвалідів, суд встановив факт дискримінації та присудив відшкодувати моральну шкоду позивачеві.

Іншим подібним до зазначеного є й випадок відмови адміністрації нічного клубу в м. Донецьку пропустити до приміщення клубу людину на інвалідному візку, обґрунтовуючи це тим, що клуб для таких людей не пристосований. Рішенням Калінінського районного суду м. Донецька від 29.05.2013 р. був встановлений факт дискримінації за ознакою інвалідності та присуджено відшкодування моральної шкоди за неї. Рішенням апеляційного суду Донецької області від 02.07.2013 р. зазначене рішення було залишено в силі.

Під час моніторингу дотримання права на недискримінацію людей з інвалідністю Уповноваженому став відомий аналогічний випадок, який трапився у нічному клубі м. Києва. Проте цього разу постраждала людина не захотіла звертатися до суду за захистом своїх прав, хоча такі рекомендації їй надавалися.

Іншим аспектом порушення прав та обмеження доступу людей з інвалідністю до послуг і товарів є фактична відмова від адаптації, пристосування до особливих потреб таких людей засобів надання певних товарів і послуг. На це, зокрема, звернув увагу апеляційний суд Львівської області, виносячи 02.10.2013 р. рішення у справі проти державного підприємства «Укрзалізниця», сайт якого (<http://booking.uz.gov.ua/>) унеможлиблював придбання в мережі Інтернет проїзних документів для людей з вадами зору взагалі та придбання їх за пільговими документами зокрема. Задовольняючи скаргу, суд, керуючись антидискримінаційними положеннями Конвенції про права інвалідів та законодавства України, зобов'язав ДП «Укрзалізниця» усунути недоліки на своєму сайті, зокрема забезпечити можливість придбання пільгових квитків для інвалідів, та оформити сайт придбання квитків з урахуванням потреб інвалідів із вадами зору, а саме таким чином, щоб текстом було підписано статус місць (вільне чи зайняте), щоб програмне забезпечення для незрячого могло відображати дану інформацію вголос спеціальним звуковим синтезатором.

Окремо треба відзначити й системну проблему дискримінаційного характеру, яка існує в сфері забезпечення права інвалідів на приватне та сімейне життя та може бути вирішена лише внесенням змін до відомчих нормативно-правових актів. Так, під час провадження, відкритого Уповноваженим за зверненням *громадянина Ш.*, було з'ясовано, що існує необґрунтоване розрізнення в умовах вибуття з інтернатного закладу інвалідів першої та другої груп – утриманців психоневрологічних інтернатів порівняно з інвалідами першої та другої груп – утриманцями спеціальних будинків інтернатів. Відповідно до Типового положення про психоневрологічний інтернат вибуття утриманця дозволяється на термін не більше двох місяців календарного року, а за Типовим положенням про спеціальний будинок-інтернат тимчасове вибуття утриманців дозволяється на строк до шести місяців, не враховуючи вихідні та святкові дні.

Попри неодноразові з початку 2013 р. звернення Уповноваженого на адресу Міністерства соціальної політики України із зазначенням того, що таке розрізнення становить пряму дискримінацію за ознакою інвалідності, зміни до зазначених положень до теперішнього часу не прийняті.

Протягом 2013 р. надходили також звернення, в яких заявники скаржилися на дискримінаційне ставлення оточення, що було спричинене публікацією засобами масової інформації повідомлень, які порушували норми етики та принижували честь і гідність людей з інвалідністю. Одним із прикладів цього

є звернення до Уповноваженого *громадянки Г.*, яка скаржилася на те, що після публікації місцевою газетою статті, у якій у негативному світлі згадувалися особи з інвалідністю, зокрема як передвісники біди, вона зазнала неприязного, образливого ставлення з боку інших людей, а на місцевому базарі її навіть відмовилися обслуговувати.

Завдяки втручанню Уповноваженого зазначена стаття була видалена з Інтернет-сайту газети, а в наступному друкованому номері головним редактором було розміщене спростування та принесені вибачення заявниці. Проте в контексті зазначеної ситуації Уповноважений вважає за необхідне наголосити на тому, що засобам масової інформації потрібно відповідально підходити до того, які повідомлення вони передають, зважувати соціальні наслідки таких повідомлень, особливо коли останні стосуються людей з інвалідністю, щодо яких у суспільстві вже існують певні негативні стереотипи. Адже неетичне повідомлення може посилити ці стереотипи, спровокувавши дискримінацію, а для ЗМІ, який його опублікував, – зумовити відповідальність за підбурювання до дискримінації, яка заборонена Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».

Водночас державним органам, які здійснюють контроль за діяльністю засобів масової інформації, зокрема дотриманням ними законодавства, варто пам'ятати, що, ратифікувавши Конвенцію ООН про права інвалідів, Україна взяла на себе зобов'язання вживати усіх можливих заходів для підвищення обізнаності громадян про права та гідність людей з інвалідністю, боротися зі стереотипами та забобонами щодо них, а також спонукати засоби масової інформації до такого зображення інвалідів, яке узгоджується з метою Конвенції.

Попри те, що чинним законодавством України, зокрема ст. 14 Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ», явним чином заборонена будь-яка дискримінація людей, які живуть з ВІЛ, та осіб, які належать до груп підвищеного ризику щодо інфікування ВІЛ, не можна не відмітити, що зазначені групи осіб залишаються чи не найбільш стигматизованими та дискримінованими. І хоча безпосередньо до Уповноваженого з прав людини протягом 2013 р. не надходили звернення про дискримінацію від таких людей, про зазначене яскраво свідчать результати моніторингу дотримання прав людини у сфері протидії епідемії ВІЛ/СНІДу, проведеного Всеукраїнським правозахисним рухом «Гідність».

Загалом у період з 01.04.2012 р. по 31.12.2013 р. дослідниками за всіма категоріями людей, які живуть з ВІЛ, та представників уразливих груп зафіксовані 1540 випадків порушення прав. Найбільше випадків порушень прав припадає на сферу охорони здоров'я (674 випадки), сферу взаємодії з правоохоронними органами (222 випадки) та сферу надання соціальних послуг (87 випадків).

Також були ідентифіковані порушення прав у сферах праці (59 випадків), виховання (31 випадок) та освіти (16 випадків)¹⁰.

Згідно з попередньо опублікованими зазначеною організацією даними у сфері охорони здоров'я найпоширенішими порушеннями є відмова від надання медичних послуг, порушення конфіденційності діагнозу, відсутність послуг або надання послуг неналежної якості, вимагання грошей за надання медичних послуг або стягнення за них плати, примус до проходження тестування на ВІЛ тощо.

До прикладу, у сфері взаємодії людей, які живуть з ВІЛ, з правоохоронними органами поширеними виявляються такі порушення, як вимагання хабара та навіть психологічне і фізичне насильство, а у сфері надання соціальних послуг – відмова в наданні соціальних послуг та затримки з виплатами соціальної допомоги¹¹.

У зв'язку з зазначеним Уповноважений наголошує на необхідності з боку державних органів влади всіх рівнів забезпечити належний контроль за дотриманням принципу недискримінації стосовно людей, які живуть з ВІЛ, та осіб, які належать до груп ризику, розробити дієву політику та вживати консолідованих інформаційно-просвітницьких заходів для запобігання такій дискримінації та порушенням прав працівниками закладів і установ охорони здоров'я, освіти, правоохоронних органів, інших служб, роботодавцями та ін.

Узагальнені пропозиції

1. Переглянути законодавство з метою запровадження відповідальності за дискримінацію за ознакою інвалідності, зокрема відмову від розумного пристосування.
2. Провести інформаційно-роз'яснювальну роботу з роботодавцями щодо їх обов'язку застосовувати розумне пристосування при працевлаштуванні людей з інвалідністю.
3. Вживати консолідованих інформаційно-просвітницьких заходів для запобігання дискримінації людей, які живуть з ВІЛ, та людей, які належать до груп ризику.

¹⁰ <http://gidnist.com.ua/page/monitoring>

¹¹ Звіт про проведення моніторингу порушень прав людини у сфері протидії епідемії ВІЛ/СНІДу за 2012 рік / Всеукраїнський правозахисний рух «Гідність». – К., 2013. – 34 с

8.5. ДИСКРИМІНАЦІЯ ЗА ОЗНАКОЮ СЕКСУАЛЬНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ТА ҐЕНДЕРНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

Порівняно з 2012 р. ситуація у сфері запобігання та протидії дискримінації за ознаками сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності (трансґендерності) у 2013 р. помітно не змінилася.

У сфері законотворення не було прийнято жодного закону, який би явним чином заборонив дискримінацію за зазначеними ознаками, гарантувавши їм такий же рівень захисту, як і іншим ознакам, переліченим у ст. 24 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Розгляд проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 19.02.2013 р. № 2342, який, серед іншого, передбачав внесення сексуальної орієнтації як ознаки, дискримінація за якою заборонена в трудових відносинах, до ст. 2¹ Кодексу законів про працю України, був відкладений на невизначений термін.

Відсутня в державі й будь-яка цілеспрямована політика щодо забезпечення принципу недискримінації за ознакою сексуальної орієнтації. На жаль, навіть документ Комітету Міністрів Ради Європи «Рекомендації стосовно заходів для подолання дискримінації на ґрунті сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності» від 31.03.2010 р. № CM/Rec(2010)5¹², який був ухвалений одноголосно, у т.ч. за підтримки України, та містить перелік простих для виконання заходів для розбудови політики забезпечення прав людини щодо ЛГБТ, не був офіційно перекладений українською мовою та поширений серед органів державної влади та місцевого самоврядування.

Водночас низка законопроектів, спрямованих на заборону так званої пропаганди гомосексуалізму, які подавалися на розгляд Верховної Ради України у попередні роки, зокрема проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо захисту прав дітей на безпечний інформаційний простір)» від 20.06.2011 р. № 8711 (прийнятий за основу 02.10.2012 р. та ререєстрований 12.12.2012 р. за № 0945) та проект Закону України «Про заборону спрямованої на дітей пропаганди одностатевих сексуальних стосунків» (від 24.12.2012 р. № 1155), щодо яких Уповноважений у Щорічній доповіді за 2012 р. висловлювала несхвальну позицію та пропонувала їх відхилити, залишаються на розгляді у Верховній Раді України.

З цього приводу Уповноважений вважає за необхідне ще раз наголосити на неприйнятності зазначених законопроектів як таких, що спрямовані на обмеження свободи вираження поглядів на дискримінаційній підставі, що суперечить ст. 24 Конституції України і ст. 14 Конвенції про захист прав людини і осно-

¹² <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1606669>.

воположних свобод, порушують обов'язкову вимогу правової визначеності норм закону, яка випливає з конституційних принципів верховенства права (ст. 8) та рівності перед законом (ст. 24), та здатні створити широке поле для зловживань, зокрема з боку працівників органів внутрішніх справ.

У 2013 р. Уповноважений з прав людини знову вимушена констатувати проблему з реалізацією представниками ЛГБТ-спільноти та, зокрема, ЛГБТ-організацій права на проведення мирних зібрань. Так, незважаючи на попередні домовленості щодо місця, дати і часу проведення Маршу рівності, який мав відбутися в центрі м. Києва в рамках Форуму-фестивалю ЛГБТ «КиївПрайд – 2013» 25 травня 2013 р., Київська міська державна адміністрація подала позов до суду із вимогою заборонити проведення будь-яких заходів у центрі столиці та на прилеглих до нього вулицях, мотивуючи це необхідністю організації святкування Дня Києва. При цьому про справжню причину такого позову, як зазначається представниками Правозахисного ЛГБТ-центру «Наш світ», можуть свідчити заяви голови КМДА, який прокоментував проведення зазначеного маршу як «знуцання над киянами»¹³.

При цьому, за узагальненою Правозахисним ЛГБТ-центром «Наш світ» інформацією, напередодні маршу в багатьох містах України безперешкодно відбулися акції протесту проти ЛГБТ, які супроводжувалися поширенням гомофобних листівок та навіть закликами до насильства¹⁴. Моніторинг друкованих та аудіовізуальних засобів масової інформації, проведений Уповноваженим з прав людини, цю інформацію також підтверджує.

На додаток до цього варто зазначити, що протягом 2013 р. безпосередньо до Уповноваженого не надходило звернень з питань дискримінації представників ЛГБТ-спільноти. Водночас зусиллями правозахисних і ЛГБТ-організацій протягом року було зафіксовано кілька десятків індивідуальних випадків порушень прав осіб у зв'язку з їхньою сексуальною орієнтацією або ґендерною ідентичністю. Серед зафіксованих правопорушень більшість припадає на категорію злочинів на ґрунті нетерпимості, зокрема: застосування фізичного насильства – 15 випадків, погрози фізичним насильством – 7 випадків, тортури або нелюдське поводження – 4 випадки, пошкодження майна – 3 випадки, вимагання – 1 випадок, образа честі й гідності, наклеп – 21 випадок. Також було відмічено 9 випадків погроз розголошення інформації про сексуальну орієнтацію (приватне життя) особи. У сфері права на працю та права на освіту було зареєстровано по одному випадку порушення прав¹⁵.

При цьому Уповноважений висловлює стурбованість з приводу інформації про скоєння декількох із зазначених правопорушень представниками правоохоронних органів, що не сприяє довірі до останніх та, відповідно, спричиняє те, що жертви не повідомляють про скоєні стосовно них правопорушення.

¹³ *На порозі*. Становище ЛГБТ в Україні у 2013 році. – К.: Центр «Наш світ», 2014. – С. 5.

¹⁴ Там само. – С. 10–11.

¹⁵ Там само. – С. 16–19.

У 2013 р. увагу Уповноваженого з прав людини також було приділено питанням нормативно-правового регулювання процедури зміни (корекції) статевої належності та проблемам із реалізацією транссексуальними особами прав людини.

Сьогодні в Україні єдиним нормативно-правовим актом, який визначає не тільки медичні аспекти процедури зміни (корекції) статевої належності особи, а й підстави для подальшої зміни відомостей про стать особи в ідентифікаційних документах, є наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про удосконалення надання медичної допомоги особам, які потребують зміни (корекції) статевої належності» від 03.02.2011 р. № 60. Аналіз тексту цього наказу, здійснений Уповноваженим з прав людини, дає підстави вважати, що багато його положень суперечать основоположним засадам у сфері дотримання і захисту прав людини, а відтак потребують зміни.

Багато положень наказу, зокрема тих, які стосуються показань і протипоказань до зміни (корекції) статевої належності, не сформульовані відповідно до принципу правової визначеності, тобто з належним ступенем точності, який уможливував би їх однозначне тлумачення, позбавлене елементу суб'єктивної оцінки. Як свідчить практика, така неточність формулювань часто призводить до неоднакового ставлення до пацієнтів, які проходять процедуру зміни (корекції) статевої належності, зловживань з боку медичних працівників тощо¹⁶.

Також низка встановлених наказом протипоказань і процедур безпосередньо порушують право людини на повагу до приватного і сімейного життя та право на свободу і особисту недоторканність, гарантовані як Конституцією України, так і Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, суперечать практиці Європейського суду з прав людини тощо. Наприклад, вимога проходження транссексуальними особами стаціонарного психіатричного обстеження в умовах психіатричної лікарні протягом не менше 30 днів, але не більше 45 днів, з повним обстеженням для встановлення діагнозу «Транссексуалізм» є, на думку Уповноваженого, необґрунтованою, надмірною та такою, що суперечить практиці Європейського суду з прав людини. Варто зауважити, що Європейський суд з прав людини неодноразово зауважував, що примусове поміщення людини в психіатричному закладі допустимо лише тоді, коли менш жорсткі заходи є обґрунтовано неефективними для забезпечення індивідуального або суспільного інтересу. У випадку ж осіб, які потребують зміни (корекції) статевої належності, обстеження може та має проводитись у менш інвазивний спосіб, зокрема в умовах денного стаціонару або амбулаторно, що чинною редакцією наказу не допускається.

Також вимога щодо відсутності в осіб, які потребують зміни (корекції) статевої належності, дітей віком до 18 років порушує ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і суперечить позиції Європейського суду з прав людини, який у рішенні по справі «P.V. проти Іспанії» (P.V. v. Spain) від

¹⁶ Дотримання громадянських прав трансгендерних людей в Україні. – К.: ГО «Інсайт», 2012.

30 листопада 2010 р. № 35159/09, зокрема наголосив на незаконності дискримінації за ознакою гендерної ідентичності (транссексуального статусу) особи в реалізації нею права виконувати свої батьківські обов'язки, брати участь у вихованні дитини тощо.

На додаток Уповноважений також звертає увагу, що на ці та інші значні недоліки зазначеного наказу Міністерства охорони здоров'я України та необхідність їх виправлення наголошувалося Комітетом ООН з прав людини в його заключних зауваженнях щодо сьомого періодичного звіту по Україні на 108-й сесії (8–26.07.2013 р.).

Окремо протягом року Уповноваженим опрацьовувалося й питання дотримання прав транссексуальних пацієнтів у процесі проходження ними процедури зі зміни (корекції) статевої належності зокрема та в сфері надання медичної допомоги взагалі.

Так, у 2013 р. до Уповноваженого звернувся *громадянин Є.*, який скаржився на численні неправомірні відмови Комісії з питань зміни (корекції) статевої належності в наданні йому письмових висновків, які обґрунтовують рішення комісії, що приймаються у його справі. У рамках провадження, відкритого Уповноваженим за цим зверненням, було отримано лист від голови комісії, у якому зазначалося, що підставою для відмов є те, що наказом Міністерства охорони здоров'я України від 03.02.2011 р. № 60, яким регламентується діяльність комісії, не передбачається надання інших письмових висновків, ніж висновок комісії про дозвіл на зміну (корекцію) статевої належності та медичне свідоцтво про зміну (корекцію) статевої належності.

На думку Уповноваженого, така позиція є неправомірною, оскільки суперечить чинному законодавству про охорону здоров'я та інформацію, безпосередньо порушує право пацієнтів на отримання достовірної і повної інформації про стан свого здоров'я, у тому числі на ознайомлення з відповідними медичними документами, та опосередковано – право надавати або відмовлятися від надання інформованої згоди щодо застосування методів діагностики, профілактики та лікування, вільно обирати ці методи тощо. Також така ситуація ускладнює реалізацію пацієнтами свого права на оскарження неправомірних рішень і дій працівників закладів та органів охорони здоров'я.

Про поширеність випадків подібного та інших порушень прав транссексуальних осіб у сфері охорони здоров'я свідчить також моніторинг, здійснюваний неурядовими організаціями. Разом з зазначеною проблемою дотримання прав людини в результаті цього моніторингу були ідентифіковані випадки відмови від надання медичної допомоги через трансгендерний статус людини, відмови від перенаправлення до інших спеціалістів у галузі медицини, порушення права на конфіденційність інформації про трансгендерний статус пацієнта та стан його здоров'я, зневажливе ставлення з боку лікарів тощо¹⁷.

¹⁷ *Дотримання громадянських прав трансгендерних людей в Україні.* – К.: ГО «Інсайт», 2012.

У цьому контексті Уповноважений наголошує на необхідності органами та установами охорони здоров'я неухильно дотримуватися стандартів прав людини при наданні медичної допомоги без будь-якої дискримінації за ознакою гендерної ідентичності.

Узагальнені пропозиції

1. Відхилити усі законопроекти, які легітимують дискримінацію за ознакою сексуальної орієнтації, зокрема ті, які спрямовані на заборону «пропаганди гомосексуалізму».
2. Забезпечити реалізацію представниками ЛГБТ-спільноти права на свободу вираження поглядів та мирних зібрань.
3. Вилучити з відомчих нормативно-правових актів норми, які необґрунтовано ускладнюють визнання транссексуальних людей у бажаній статі або які є дискримінаційними за ознакою гендерної ідентичності.

8.6. ОКРЕМІ ПРОЯВИ ДИСКРИМІНАЦІЇ: ОГОЛОШЕННЯ ПРО ВАКАНСІЇ (ПРИЙОМ НА РОБОТУ)

Протягом 2013 р. окрему увагу Уповноваженого з прав людини було приділено питанню поширеності дискримінаційних вимог в оголошеннях про вакансії (прийом на роботу). На глибоке переконання Уповноваженого, зазначення в оголошеннях (рекламі) про вакансії таких критеріїв відбору та вимог до кандидатів, як, зокрема, стать, вік, національність або інші ознаки, наявність яких не вимагається беззаперечно самим видом діяльності, становить заборонену законодавством України дискримінацію і безпосередньо тягне за собою порушення не тільки конституційного принципу рівності (ст. 24 Конституції України), а й права на працю (ст. 43 Конституції України). Адже зрозумілим є те, що якщо людина не має змоги подати документи і бути оціненою потенційним роботодавцем на підставі наявних знань, навичок, досвіду або перспектив професійного розвитку тільки тому, що в оголошенні про працю вже ставляться вимоги, яким людина не може відповідати, то можливості працевлаштуватися для такої людини майже нікчемні.

Водночас протидія публікації дискримінаційних оголошень (реклами) про працю має велике суспільне значення. Відсутність належної протидії такій рекламі, яка є одним з видимих проявів дискримінації, дає підстави вважати, що дискримінація є загалом прийнятною суспільною практикою і посилює атмосферу безкарності.

Власний моніторинг Уповноваженого засвідчив, що практика публікації оголошень про вакансії, які містять дискримінаційні вимоги до кандидатів, залишається доволі поширеною, хоча завдяки новій редакції Закону України «Про зайнятість населення» та введенню нової ст. 24¹ до Закону України «Про рекламу» меншою мірою, ніж у попередні роки.

Такі висновки Уповноваженого підтверджуються й результатами дослідження, проведеного Міжнародною організацією праці та презентованого в листопаді 2013 р.

За даними зазначеного дослідження, у друкованих засобах масової інформації кількість дискримінаційних оголошень сягає 1–10 % від загалу рекламних повідомлень про вакансії, а на спеціалізованих сайтах з пошуку роботи – навіть більше (15 % загальної кількості).

Натомість, попри поширеність проблеми і нагальну необхідність напрацювання ефективних механізмів запобігання та протидії публікації дискримінаційних оголошень, Уповноважений вимушена констатувати, що активність відповідальних органів державної влади в цій сфері залишається на вкрай низькому рівні.

Так, у рамках провадження за зверненням *громадянина К.* щодо оголошення про вакансію асистента в редакції журналу «Vogue Україна», яка встановлювала незаконні вимоги щодо статі кандидатів, Уповноваженим скеровувався лист на адресу Державної інспекції України з питань праці щодо вжиття заходів реагування згідно з чинним законодавством. Ще у квітні 2013 р. Уповноваженого з прав людини було поінформовано Держпраці України про неможливість притягнення винних за розміщення цієї реклами до відповідальності у зв'язку з відсутністю відповідного положення про проведення перевірок та накладення штрафів, які на той час лише розроблялися. Прийняття зазначеного положення також, за твердженням Держпраці України, зумовило б початок системного моніторингу інспекцією випадків публікації дискримінаційних оголошень про вакансії. Проте на кінець 2013 р. зазначений нормативно-правовий акт так і не було прийнято, а відповідно й не розпочато роботи в означеній сфері.

На додаток варто зауважити, що кількість скарг на випадки дискримінації в оголошеннях про вакансії залишається низькою. Наприклад, протягом 2013 р. до Уповноваженого надійшло лише одне звернення з цього питання, а, за інформацією Держпраці України, до інспекції з цього приводу громадяни не зверталися взагалі.

Уповноважений з прав людини зазначає, що помітна кількість таких оголошень у засобах масової інформації та незначна кількість скарг на випадки їх публікації свідчать про недостатню поінформованість як роботодавців, так і населення про визначені в законодавчих актах обмеження щодо змісту оголошень (реклами) про вакансії зокрема та про положення антидискримінаційного законодавства взагалі.

Саме тому у Стратегії діяльності Уповноваженого з прав людини у сфері запобігання та протидії дискримінації питанню інформаційно-просвітницької та роз'яснювальної роботи було приділено значну увагу, а вже наприкінці 2013 р. було проведено низку заходів, на яких Уповноваженим була привернута увага громадськості та представників органів державної влади, серед іншого, й до проблеми дискримінації в оголошеннях про вакансії.

Але водночас Уповноважений вважає за потрібне привернути увагу до **необхідності проведення органами державної влади аналогічної інформаційно-просвітницької роботи серед роботодавців та широкого загалу.**

Узагальнені пропозиції

1. *Терміново прийняти нормативно-правові акти, необхідні для забезпечення ефективного механізму притягнення до відповідальності за публікацію дискримінаційної реклами про вакансії.*
2. *Організувати інформаційно-просвітницьку роботу з роботодавцями щодо вимог законодавства до змісту реклами про вакансії та відповідальності за їх порушення.*

РОЗДІЛ 9

ДОТРИМАННЯ РІВНИХ ПРАВ І МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ

Протягом 2013 р. до Уповноваженого з прав людини надійшло **38** звернень з питання рівності прав і свобод незалежно від статі (**13** з яких стосувалися дискримінаційного зображення жінок у рекламі); **5** звернень щодо рівності прав жінок і чоловіків, зокрема щодо створення умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством.

Водночас з питань захисту від насильства в сім'ї надійшло **75** звернень, з яких **2** – від чоловіків.

На думку Уповноваженого з прав людини, очевидно, що причиною малої кількості звернень із зазначеного питання є низька правова обізнаність населення, невміння «ідентифікувати» прояви дискримінації за ознакою статі чи випадки насильства в сім'ї, а також закріплення у масовій свідомості традиційних гендерних стереотипів щодо місця і ролі жінок і чоловіків у сім'ї та суспільстві.

9.1. ДОТРИМАННЯ РІВНИХ ПРАВ І МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ У СФЕРІ ПРАЦІ

Законодавство України, зокрема положення частини сьомої ст. 179 КЗпП України та частини третьої ст. 18 Закону України «Про відпустки», надають право і матері й батькові використати повністю або частинами відпустку для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

За інформацією Міністерства соціальної політики України, станом на 1 грудня 2013 р. правом на відпустку для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку скористалося 1 млн 265 тис 930 жінок та 13 тис 349 чоловіків.

Дані чітко засвідчують, що чоловіки на практиці рідко застосовують право на відпустку (повністю або частинами) для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, що можливо зумовлено як існуючими національними сте-

реотипами, традиційним розподілом домашніх обов'язків, так і різницею у заробітних платах жінок і чоловіків, зрештою, через слабку мотивацію чоловіків брати таку відпустку.

Варто відзначити, що результати проведеного Фондом народонаселення ООН у 2012 р. соціологічного опитування «Дослідження участі жінок у складі робочої сили України» засвідчили – більше чверті (28,3 %) керівного персоналу жіночої статі поінформували про наявність статевої дискримінації. Роботодавці-чоловіки частіше називають сімейні обов'язки як такі, що провокують упереджене ставлення до працівників, а репродуктивний вік жінки є фактором, що знижує конкурентоспроможність жінок на ринку праці.

Серед результатів дослідження потреб батьків під час повернення їх до професійної діяльності після відпустки для догляду за дитиною, проведеного всеукраїнською громадською організацією «Ліга соціальних працівників України» у межах проекту «Знову до роботи: реінтеграція матерів та батьків до професійного життя після відпустки по догляду за дитиною», майже третині опитаних (29,1 %) відмовлялися у прийнятті на роботу з причин можливого народження дитини, вагітності чи наявності малої дитини. Відмови у прийнятті на роботу через такі причини найчастіше отримували молоді жінки віком до 30 років (31,9 %). Крім того, 43,1 % із 1966 опитаних респондентів не схвалюють випадки, коли чоловіки беруть відпустку для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

У цьому контексті актуальним є формування передумов для широкого залучення чоловіків до виконання сімейних і батьківських обов'язків, зокрема заохочення батьків до використання відпустки з догляду за дітьми до трьох років, а також поширення практики сприяння професійній реінтеграції після відпустки по догляду за дитиною (встановлення гнучкого робочого графіка; програми підвищення кваліфікації тощо).

Уповноважений з прав людини звертає увагу на досвід регулювання відпусток для догляду за дитиною у Королівстві Норвегія, Королівстві Швеція та Ісландії. Саме в цих країнах застосовується так звана «квота для батька», коли певний період відпустки може бути використаний виключно батьком дитини.

Важливим є законодавче закріплення правового та соціального статусу такої категорії, як «чоловіки, які мають двох або більше дітей віком до 15 років або дитину-інваліда та самотній батько».

22 жовтня 1999 р. Україна ратифікувала Конвенцію Міжнародної організації праці № 156 про рівне ставлення і рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками, згідно з якою для забезпечення дійсної рівності ставлення і можливостей для трудящих чоловіків одна з цілей національної політики кожного члена Організації полягає в тому, щоб особи із сімейними обов'язками, котрі виконують або бажають виконувати оплачувану роботу, могли здійснювати своє право на це, не зазнаючи дискримінації, і,

наскільки це можливо, гармонійно поєднуючи професійні й сімейні обов'язки (ст. 3). Також встановлено, що сімейні обов'язки самі по собі не можуть слугувати підставою для припинення трудових відносин (ст. 8).

Уповноважений з прав людини наголошує на тому, що закріплений у Конвенції принцип рівноправності між чоловіками і жінками є юридичним зобов'язанням держави.

Положеннями КЗпП України, окрім загальних гарантій для працюючих, передбачено надання додаткових прав та гарантій для працюючих жінок, які мають дітей. Це стосується: заборони тимчасово переводити на іншу роботу жінок, які мають дитину-інваліда або дитину віком до шести років (частина третя ст. 33); можливості встановлювати скорочену тривалість робочого часу за рахунок власних коштів на підприємствах і в організаціях для жінок, які мають дітей віком до 14 років або дитину-інваліда (частина четверта ст. 51); встановлення неповного робочого дня або неповного робочого тижня на прохання жінки, яка має дитину віком до 14 років або дитину-інваліда, в тому числі таку, що знаходиться під її опікуванням, або здійснює догляд за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку (частина перша ст. 56); надання щорічної додаткової оплачуваної відпустки тривалістю 10 календарних днів без урахування святкових і неробочих днів жінці, яка працює і має двох або більше дітей віком до 15 років (частина перша ст. 182¹); заборони відмовляти жінкам у прийнятті на роботу і знижувати їм заробітну плату з мотивів, пов'язаних з наявністю дітей віком до трьох років, а одиноким матерям – за наявності дитини віком до 14 років або дитини-інваліда (частина перша ст. 184); заборони звільнення жінок, які мають дітей віком до трьох років, одиноких матерів за наявності дитини віком до 14 років або дитини-інваліда з ініціативи власника або уповноваженого ним органу, крім випадків повної ліквідації підприємства, установи, організації, коли допускається звільнення з обов'язковим працевлаштуванням (частина третя ст. 184).

Відтак з огляду на зазначене можна констатувати, що права чоловіків, які працюють і мають двох або більше дітей віком до 15 років, або дитину-інваліда, або виховують дитину без матері, в положеннях КЗпП України залишаються неврахованими.

Уповноважений з прав людини вважає, що надання додаткових гарантій працюючим чоловікам, які мають дітей, сприятиме встановленню ґендерної рівності між чоловіками і жінками у трудових відносинах, руйнуванню стереотипного уявлення про соціальні ролі чоловіка і жінки у вихованні дітей та суспільстві загалом.

У зв'язку з цим Уповноважений з прав людини вважає за необхідність внесення відповідних змін до частини третьої ст. 33, частини четвертої ст. 51, частини першої ст. 56, частини першої ст. 182¹, частини першої, третьої ст. 184 КЗпП України.

Водночас Уповноважений з прав людини позитивно оцінює проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вирівнювання у правах батьків)» (реєстр. № 3027), яким пропонується надати право на додаткову відпустку працівникам, які мають двох або більше дітей віком до 15 років або дитину-інваліда, а також у зв'язку з усиновленням дитини, на їх вибір одному з батьків, а не лише жінці, яка працює.

Узагальнені пропозиції

- *Внести зміни до частини третьої ст. 33, частини четвертої ст. 51, частини першої ст. 56, частини першої ст.182¹, частини першої, третьої ст. 184 КЗпП України в частині надання додаткових прав та гарантій для працюючих чоловіків, які мають дітей віком до 14 років або дитину-інваліда.*

9.2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ НА ЗАХИСТ ВІД НАСИЛЬСТВА В СІМ'І

Одним із пріоритетних напрямів діяльності Уповноваженого упродовж 2013 р. залишалось питання насильства в сім'ї.

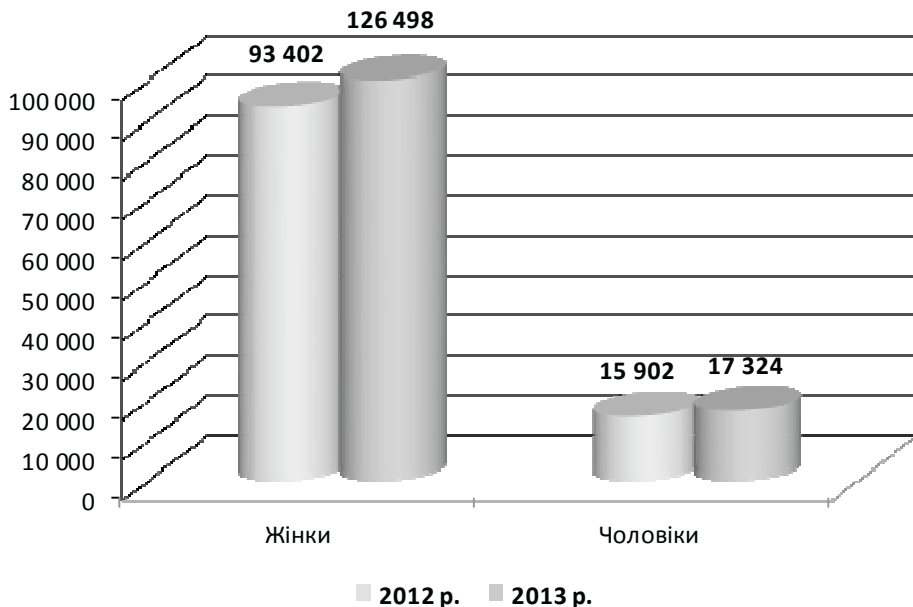
За даними Міністерства соціальної політики України, кількість звернень щодо насильства в сім'ї порівняно з 2012 р. збільшилася (рис. 9.1).

Удвічі зросла і кількість звернень з цього питання до Уповноваженого з прав людини з 35 у 2012 р. до 75 у 2013 р.

Проте очевидним є те, що ні кількість отриманих і розглянутих заяв про вчинення насильства в сім'ї або про реальну загрозу його вчинення уповноваженими органами внутрішніх справ, ні кількість звернень, отриманих та розглянутих Уповноваженим з прав людини, не є відображенням реального стану речей. Зростання ж кількості зафіксованих випадків насильства в сім'ї не можна розглядати як індикатор погіршення чи покращення ситуації.

Аналізуючи положення Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», можна констатувати відсутність дієвого механізму реалізації особою, яка постраждала від насильства в сім'ї, права на захист. Закріплені за органами та установами повноваження щодо захисту осіб від насильства в сім'ї мають скоріше загальний характер. Їхні дії у випадку виявлення факту насильства в сім'ї не узгоджуються за єдиною системою співпраці. Навіть сама назва Закону зорієнтована на запобіжні заходи, а не на запровадження механізму захисту осо-

Рисунок 9.1. Кількість звернень щодо насильства в сім'ї порівняно з 2012 р. (за даними Мінсоцполітики України)



би, яка постраждала від насильства в сім'ї, та притягнення особи, яка вчинила насильство в сім'ї, до відповідальності.

На думку Уповноваженого з прав людини, прогалиною зазначеного Закону є те, що його норми не поширюються на осіб, які не є членами сім'ї, але разом проживають.

Так, відповідно до ст. 1 Закону жертвою насильства в сім'ї є член сім'ї, який постраждав від насильства з боку іншого члена сім'ї. Членами сім'ї є: особи, які перебувають у шлюбі; проживають однією сім'єю, але не перебувають у шлюбі між собою; їхні діти; особи, які перебувають під опікою чи піклуванням; є родичами прямої або непрямої лінії споріднення за умови спільного проживання. Вбачається, що особи, які розірвали шлюб, проте продовжують спільно проживати (колишнє подружжя), не підпадають під дію цього Закону, а отже, і не можуть розраховувати на захист у випадку вчинення фізичного, сексуального, психологічного чи економічного насильства з боку колишнього чоловіка/дружини.

Не позбавлені прогалин і нормативно-правові акти, які визначають порядок взаємодії органів та установ, які здійснюють заходи щодо запобігання насильству в сім'ї. Так, і в Порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення на-

сильства в сім'ї або реальну його загрозу, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 616 , і в Інструкції щодо порядку взаємодії структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики щодо попередження насильства в сім'ї, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї, затвердженій наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства внутрішніх справ від 07.09.2009 р. № 3131/386 (зі змінами) і зареєстрованій у Міністерстві юстиції України 30.09.2009 р. № 917/16933, відсутній чіткий механізм взаємодії та порядок дій кожного уповноваженого органу та установи на конкретному етапі розгляду справи про насильство в сім'ї.

Водночас проведений Уповноваженим з прав людини моніторинг підтвердив відсутність дієвої системи перенаправлення та спільних дій у випадку виявлення факту насильства стосовно жінки або чоловіка представниками структурного підрозділу, відповідального за реалізацію державної політики щодо запобігання насильству в сім'ї, служби у справах дітей, центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідного підрозділу органу внутрішніх справ.

Так, Уповноваженим з прав людини було відкрито провадження за зверненням *Жужанни К. із Закарпатської області*. Заявниця повідомляла, що разом із своїми дітьми потерпала від щоденних побоїв, скандалів з боку цивільного чоловіка. Неодноразові звернення до правоохоронних органів ситуації у родині не змінили.

Лише після втручання Уповноваженого з прав людини слідчим відділом Берегівського РВ УМВС відкрито кримінальне провадження за фактом неправомірних дій стосовно жінки з боку колишнього чоловіка. Сім'ю взято під соціальний супровід Берегівським центром соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, а малолітніх дітей заявниці службою у справах дітей Берегівського міськвиконкому взято на облік як таких, що зазнали жорстокого поводження.

З огляду на зазначене Уповноважений з прав людини вважає за доцільне розробку єдиного нормативно-правового акта з чітко визначеним поетапним алгоритмом дій уповноважених органів та установ, порядком їх взаємодії у випадку виявлення факту насильства в сім'ї.

Уповноважений з прав людини звертає увагу на неналежний стан надання допомоги особам, які постраждали від фізичного, сексуального, психологічного чи економічного насильства в сім'ї.

Особа, яка постраждала від насильства в сім'ї, може отримати комплексну допомогу (психологічні, соціально-побутові, соціально-педагогічні, соціально-медичні, інформаційні і юридичні послуги тощо) у центрі соціально-психологічної допомоги в умовах денного та цілодобового стаціонару.

За даними Міністерства соціальної політики України, протягом 2013 р. у регіонах України функціонувало 22 центри соціально-психологічної допомоги, а саме: в Автономній Республіці Крим, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях, у містах Києві та Севастополі. Відсутні центри соціально-психологічної допомоги у Вінницькій, Київській, Полтавській Харківській та Херсонській областях.

З цього випливає, що на території окремої області діє лише один заклад, який в умовах цілодобового стаціонару здатний надавати допомогу особам, які постраждали від насильства в сім'ї та потребують тимчасового притулку. Як правило, такі центри розташовані в обласному центрі й скористатися його послугами можуть переважно місцеві жителі.

Як наслідок, на фоні 144 тис. 848 зафіксованих випадків насильства в сім'ї лише 73 сім'ї протягом 2013 р. було направлено до центру соціально-психологічної допомоги.

Уповноважений з прав людини переконана, що нинішня кількість центрів є недостатньою для забезпечення організації нормальної соціальної роботи з особами, які постраждали від насильства в сім'ї.

Протягом 2013 р. Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спільно з проектом Програми розвитку ООН в Україні «Демократизація, права людини і розвиток громадянського суспільства» здійснено відвідування центрів соціально-психологічної допомоги у Львівській, Запорізькій, Донецькій та Одеській областях.

Під час відвідування центрів соціально-психологічної допомоги встановлено системні проблеми в їх діяльності, що не сприятиме ефективній роботі з випадками домашнього насильства.

Так, у всіх центрах спостерігалася відсутність постійного підвищення фахового рівня спеціалістів, які працюють як із жертвою насильства в сім'ї, так і з кривдником. Відсутні методичні матеріали з питань ідентифікації для використання в роботі спеціалістами центрів соціально-психологічної допомоги. Як наслідок, спеціалісти центрів не завжди здатні ідентифікувати особу, яка звернулася за послугами через складні життєві обставини, як таку, що постраждала від насильства в сім'ї.

Надання допомоги та тимчасового притулку особам, які постраждали від насильства в сім'ї, ставиться в залежність від віку та місця реєстрації.

Водночас потребує перегляду режим роботи центрів соціально-психологічної допомоги. Зазвичай робочий час працівників центру встановлюється з 9-ї до 18-ї години з понеділка до п'ятниці. Поряд з цим клієнти центру, як правило,

є працюючими особами, вирушають на роботу о 8-й ранку та повертаються після 19-ї години. Виникає запитання: кому можуть надати послуги протягом робочого дня, наприклад, 17 спеціалістів Одеського обласного центру соціально-психологічної допомоги, які рахуються у штатному розкладі? За таких обставин виникає сумнів щодо будь-якої роботи з жертвами домашнього насильства та їх кривдниками.

Соціальні послуги у центрах соціально-психологічної допомоги мають надаватися за гнучким, максимально зручним для клієнтів графіком та персоналізовано до кожного.

Проте зазначене поєднується зі слабкою поінформованістю населення про правові основи запобігання та протидії насильству в сім'ї і види допомоги особам, які потерпають від насильства в сім'ї.

Не може не викликати занепокоєння ситуація, що склалася із підпорядкуванням обласних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді як закладів, що проводять соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю, які опинилися у складних життєвих обставинах (у тому числі з приводу насильства в сім'ї) різним структурним підрозділам обласних державних адміністрацій.

Так, 1 серпня 2013 р. постановою Кабінету Міністрів України № 573 затверджено Загальне положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді», відповідно до якого діяльність центру спрямовується відповідно Міністерством соціальної політики Автономної Республіки Крим, структурним підрозділом з питань соціального захисту населення обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчого органу відповідної ради.

Однак за результатами аналізу зібраної Уповноваженим з прав людини інформації встановлено, що діяльність 24 обласних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді спрямовується структурними підрозділами з питань соціального захисту населення обласних державних адміністрацій. Водночас діяльність Кримського республіканського центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді спрямовується Міністерством освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим; Донецького обласного центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді – управлінням у справах сім'ї та молоді Донецької обласної державної адміністрації; Київського обласного центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді – службою у справах дітей та сім'ї Київської обласної державної адміністрації.

На думку Уповноваженого з прав людини, такий підхід до підпорядкування центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді не сприятиме ефективності організації їх роботи та підвищенню її якості.

Більше того, до 2013 р. однією із головних функцій підрозділу з питань праці та соціального захисту населення (нині з питань соціального захисту населення) було забезпечення на відповідній території реалізації державної політики у

сфері соціально-трудових відносин, оплати і належних умов праці, зайнятості, трудової міграції, пенсійного забезпечення, соціального захисту та соціального обслуговування населення, в тому числі громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також ведення обліку осіб, що мають право на пільги за соціальною ознакою. Водночас центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді виконують організаційні, управлінські, методичні, моніторингові й контролюючі функції, а також безпосередньо надають послуги сім'ям, дітям та молоді, які опинилися у складних життєвих обставинах (у тому числі з приводу насильства в сім'ї).

Не менш важливим є вирішення питання фінансування діяльності центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, недоцільність якого, на переконання Уповноваженого з прав людини, є перешкодою у здійсненні цілеспрямованого соціального супроводу клієнта.

Так, за інформацією Міністерства соціальної політики України, у 2013 р. майже у всіх регіонах, за винятком Полтавської, Харківської областей та м. Севастополя, спостерігалось недофінансування програм і заходів центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (табл. 9.1).

Водночас діяльність зазначених центрів спрямовується на виконання такої важливої для суспільства роботи, як: підготовка і соціальний супровід прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, опікунів (за даними Мінсоцполітики кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які виховуються у сімейних формах, зростає з 73 тис. 345 у 2011 р. до 77 тис. 131 у 2013 р.); соціальний супровід сімей, що опинилися у складних життєвих обставинах (кількість сімей зростає з 22 тис. 524 у 2011 р. до 141 тис. 250 у 2013 р.); надання соціальних послуг і супровід сімей, в яких вчиняється насильство (кількість звернень зростає з 126 тис. 514 у 2011 р. до 144 тис. 848 у 2013 р.) тощо.

Тому, на думку Уповноваженого з прав людини, з метою забезпечення права наших громадян на якісні соціальні послуги робота центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді має забезпечуватися повною мірою.

Повертаючись до системних проблем у питанні боротьби з домашнім насильством, слід звернути увагу на сталу практику **надання допомоги особі, яка постраждала від насильства в сім'ї, без одночасного застосування корекційних програм до особи, яка вчинила насильство. Переконана, що така практика не забезпечує припинення насильства в сім'ї та не мінімізує загрозу повторного його вчинення.**

Відповідно до Інструкції щодо порядку взаємодії структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики щодо попередження насильства в сім'ї, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї, затвердженої наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства внутрішніх справ

Таблиця 9.1. Недофінансування програм і заходів центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, 2013 р. (за даними Мінсоцполітики України)

<i>Адміністративно-територіальна одиниця</i>	<i>Утримання, програми і заходи центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (планові, грн)</i>	<i>Утримання, програми і заходи центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (фактичні, грн)</i>
Автономна Республіка Крим	2 530 700	2 225 300
Вінницька область	1 627 339	1 548 994
Волинська область	969 000	883 400
Дніпропетровська область	1 437 700	1 260 000
Донецька область	1 742 200	1 514 300
Житомирська область	1 274 600	1 244 200
Закарпатська область	1 287 100	1 036 100
Запорізька область	1 596 700	1 371 000
Івано-Франківська область	793 100	753 000
Київська область	731 600	641 000
Кіровоградська область	673 100	648 735
Луганська область	970 770	944 948
Львівська область	1 427 900	1 336 200
Миколаївська область	1 193 900	1 022 600
Одеська область	889 800	779 900
Полтавська область	1 397 600	1 397 600
Рівненська область	1 297 700	1 236 100
Сумська область	962 100	881 900
Тернопільська область	835 000	801 300
Харківська область	1 195 800	1 195 800
Херсонська область	895 276	871 935
Хмельницька область	936 594	932 848
Черкаська область	976 650	901 800
Чернівецька область	705 300	589 480
Чернігівська область	802 300	672 000
м. Київ	4 861 800	4 275 400
м. Севастополь	1 007 700	1 007 700

від 07.09.2009 р. № 3131/386 (зі змінами) і зареєстрованої у Міністерстві юстиції України 30.09.2009 р. № 917/16933 (п. 2.4), за направленням органів внутрішніх справ структурні підрозділи, відповідальні за реалізацію державної політики щодо попередження насильства в сім'ї, забезпечують проходження особами, які вчинили насильство в сім'ї, реабілітаційних заходів (корекційних програм).

Водночас у Законі України «Про попередження насильства в сім'ї» від 15 листопада 2001 р. № 2789-III відсутня норма про обов'язковість проходження таких реабілітаційних заходів. На практиці маємо наслідки, що з 5591 особи, направленої на корекційні програми, лише 1500 осіб її пройшли.

Уповноважений з прав людини звертає увагу, що необхідність проходження особою, яка вчинила насильство в сім'ї, корекційної програми підтверджена практикою і досвідом таких країн, як Велика Британія, Федеративна Республіка Німеччина, Королівство Швеція та ін.

На думку Уповноваженого з прав людини, також потребують перегляду норми, що встановлюють відповідальність за вчинення насильства в сім'ї. У ст. 15 Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» йдеться про те, що «члени сім'ї, які вчинили насильство в сім'ї, несуть кримінальну, адміністративну чи цивільно-правову відповідальність відповідно до закону». На даний час КК України не визначає насильство в сім'ї як окремий злочин, натомість передбачена відповідальність відповідно за заподіяння тілесних ушкоджень різного ступеня тяжкості, тортур, здійснення побиття та погрози вбивства. А вчинення кримінальної дії у домашній обстановці взагалі не належить до обставин, що обтяжують покарання.

Уповноважений звертає увагу, що міжнародні стандарти і передові практики підкреслюють важливість прийняття законодавчого підходу, що охоплює криміналізацію усіх форм насильства щодо жінок та ефективного переслідування і покарання кривдників. Наприклад, Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами прямо передбачає, що держава повинна забезпечити, щоб деякі конкретні акти насильства щодо жінок і побутового насильства були криміналізовані.

Потребує перегляду формулювання ст. 173² КУпАП, яка передбачає санкції у випадку «умисного вчинення будь-яких дій фізичного, психологічного чи економічного характеру (застосування фізичного насильства, що не завдало фізичного болю і не спричинило тілесних ушкоджень, погрози, образи чи переслідування, позбавлення житла, їжі, одягу, іншого майна або коштів, на які потерпілий має передбачене законом право, тощо)». Адже потенційно дублюється із переліком злочинів, які зазначаються у КК України (зокрема ст. 125 «Умисне легке тілесне ушкодження» та ст. 126 «Побої і мордування»), а це на практиці створює плутанину, які саме прояви насильства в сім'ї підпадають під адміністративну відповідальність, а які – під кримінальну.

Оскільки важливо криміналізувати серйозні випадки насильства в сім'ї, Уповноважений з прав людини вважає, що ст. 173² має бути переглянута таким чином, щоб вона покривала менш серйозні випадки насильства в сім'ї.

Як і в попередній Щорічній доповіді, Уповноважений з прав людини наполягає на необхідності ратифікації Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами, яку Україна підписала у 2011 р.

Уповноважений наголошує, що відповідно до ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України» міністерство, інший центральний орган виконавчої влади готує пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору України і подає їх Міністерству закордонних справ України протягом двох місяців з дня його підписання.

Незважаючи на це, Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству досі не ратифікована.

На користь ратифікації Конвенції можна навести такі аргументи. По-перше, Конвенція охоплює всі акти фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, які відбуваються в лоні сім'ї чи в межах місця проживання або між колишніми чи теперішніми подружжями або партнерами, незалежно від того, чи проживає правопорушник у тому самому місці, що й жертва, чи ні або незалежно від того, чи проживав правопорушник у тому самому місці, що й жертва, чи ні. По-друге, держава зобов'язуватиметься: забезпечити підготовку відповідних фахівців для надання безпосередньої допомоги жертвам; регулярно запускати кампанії з підвищення обізнаності населення щодо цієї проблеми та шляхів попередження та боротьби з нею; вжити заходів, щоб питання гендерної рівності й ненасильницького вирішення конфліктів у міжособистісних стосунках були включені до навчальних матеріалів закладів освіти різних рівнів; запровадити відповідні корекційні програми для осіб, які вчинили насильство в сім'ї, та сексуальних злочинців; створити загальнодержавну безкоштовну гарячу телефонну лінію тощо. По-третє, жодне відомство чи установа не займатиметься проблемою боротьби з домашнім насильством самостійно – це має бути чітка міжвідомча взаємодія.

Оскільки ратифікація Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству передбачає внесення змін до законодавства України з питань попередження насильства в сім'ї, 14 березня 2013 р. Кабінетом Міністрів України подано на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» (реєстраційний № 2539 від 14.03.2013 р.) на заміну чинному Закону України «Про попередження насильства в сім'ї».

За зверненням Уповноваженого з прав людини, експертами Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ/ОБСЄ) проведено аналіз та підготовлено експертний висновок до зазначеного законопроекту.

Згідно з висновком міжнародних експертів загалом законопроект відповідає міжнародним стандартам щодо запобігання та протидії домашньому

насилъству. Водночас деякі його положення потребують суттєвого доопрацювання в частині:

- забезпечення конкретних прав та інтересів різних категорій жертв, у тому числі дітей, інвалідів, літніх людей і недієздатних осіб, які мають належним чином бути відображені у цьому законопроекті;
- створення процедури для вирішення тих випадків, які мають бути розглянуті впродовж 24 годин або щонайпізніше 48 годин;
- визначення чіткого розподілу зобов'язань між місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;
- розширення сфери захисту для інших категорій осіб, як, наприклад, родичів жертви, соціальних працівників або інших осіб, які надають допомогу жертвам домашнього насилъства;
- включення вимоги щодо винесення тимчасових обмежувальних приписів кривдникові, які мають бути підтверджені рішенням суду одразу ж після їх винесення;
- чіткого визначення видів відповідальності за вчинення домашнього насилъства із посиланням на КК України.

Наразі Міністерством соціальної політики України утворено робочу групу з напрацювання змін до законодавства України з метою приведення його у відповідність до Конвенції Ради Європи про запобігання насилъству стосовно жінок і домашньому насилъству. Уповноважений з прав людини вітає включення до складу робочої групи працівників різних відомств, громадськості, Секретаріату Уповноваженого з прав людини. Проте спостерігається зволікання з організацією діяльності робочої групи. По суті, упродовж півроку було проведено лише одне організаційне засідання. Наголошую, що зазначене не сприятиме покращенню ситуації із проявами домашнього насилъства в Україні і виконанню нашою державою міжнародних зобов'язань.

Узагальнені пропозиції

1. *Розробити єдиний нормативно-правовий акт з чітко визначеним поетапним алгоритмом дій і порядком взаємодії уповноважених органів та установ у випадку виявлення факту насилъства в сім'ї.*
2. *Прискорити ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насилъству стосовно жінок і домашньому насилъству та боротьбу із цими явищами.*
3. *Прискорити розробку проектів нормативно-правових актів щодо приведення положень національного законодавства у відповідність до Конвенції Ради Європи про запобігання насилъству стосовно жінок і домашньому насилъству та боротьбу із цими явищами.*

9.3. ДОТРИМАННЯ РІВНИХ ПРАВ І МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

Як і раніше, відкритим залишається питання врегулювання прогалин у національному законодавстві щодо реалізації права на отримання довгострокових побачень чоловіками, засудженими до довічного позбавлення волі. Протягом 2013 р. на адресу Уповноваженого продовжували надходити звернення від засуджених, їх родичів щодо створення нерівних умов відбування покарання для чоловіків і жінок, засуджених до позбавлення волі.

Незважаючи на зусилля, що докладалися Уповноваженим протягом останнього часу, незмінними залишаються норми статей 18, 150 КВК України, якими передбачено відбування покарання чоловіками, засудженими до довічного позбавлення волі, у секторах максимального рівня безпеки виправних колоній середнього рівня безпеки та виправних колоніях максимального рівня безпеки, тоді як жінки, засуджені до довічного позбавлення волі, відбувають покарання в секторах середнього рівня безпеки виправних колоній мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання та виправних колоніях середнього рівня безпеки (статті 18, 150, 151² цього Кодексу).

Як наслідок, засуджені до довічного ув'язнення чоловіки автоматично позбавлені права на отримання один раз на три місяці тривалого побачення.

Уповноважений з прав людини звертає увагу, що у своєму рішенні Європейський суд з прав людини наголошує, що тримання під вартою або будь-який захід, яким особа позбавляється свободи, зумовлює невід'ємні обмеження щодо приватного та сімейного життя. Проте важливим елементом права ув'язненого на повагу до його сімейного життя є надання йому державними органами можливості або, за потреби, допомоги у підтриманні зв'язків зі своїми близькими. Обмеження, які стосуються кількості побачень з родичами, нагляду за такими побаченнями або, якщо це виправдовується характером злочину, – застосування до ув'язненого спеціального режиму ув'язнення, становлять втручання у його права за ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, але самі по собі не є порушенням зазначеного положення. Втім, подібне обмеження повинно застосовуватися «згідно із законом» та мати на меті одну або більше легітимних цілей, перелічених у п. 2, та, на додаток, повинно бути виправдане тим, що воно є «необхідним у демократичному суспільстві» (рішення у справі «Тросін проти України» (Trosinv. Ukraine) № 39758/05, п. 39).

Уповноважений з прав людини вітає подання народними депутатами України І. С. Луценко, А. А. Кожем'якіним та П. Д. Петренком проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України» (щодо покращення умов відбування покарання засудженими), на розгляд Верховної Ради України (реєстр. № 3200 від 05.09.2013 р.), яким пропонується доповнити

абзац третьої частини п'ятої ст. 151 положенням щодо надання права засудженим до довічного позбавлення волі після відбуття не менше п'яти років призначеного покарання одержувати один раз на шість місяців довгострокове побачення.

Внесення змін до ст. 151 КВК України, можливо, і покращує умови відбування покарання, проте зберігає існуючу відмінність між чоловіками і жінками, засудженими до довічного позбавлення волі, у користуванні правом на отримання довгострокового побачення.

З огляду на зазначене Уповноважений з прав людини наголошує на необхідності формування пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства та адміністративної практики для якнайкращого забезпечення прав людини у цій сфері.

Узагальнені пропозиції

- *Внести зміни до ст. 151 Кримінально-виконавчого кодексу України, відповідно до яких засуджені, які відбувають покарання у вигляді довічного позбавлення волі, матимуть право одержувати один раз на три місяці довгострокове побачення.*

РОЗДІЛ 10

ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

2013-й р. був третім роком дії Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон). Відповідно, можна вважати, що становлення практики його застосування вже відбулось і наразі її оцінка надасть можливість виявити недоліки та їх причини.

З січня по грудень 2013 р. громадською організацією «Центр політичних студій та аналітики» (далі – ЦПСА) проводився моніторинг забезпечення органами місцевої влади доступу до публічної інформації (далі – моніторинг) у рамках реалізації Всеукраїнської моніторингової кампанії «Знати, щоб діяти!» за підтримки Програми Ради Європи «Впровадження європейських стандартів в українському медійному середовищі» (за фінансової підтримки Уряду Канади) та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй «Сприяння роботі Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини через цільову підтримку проектів організацій громадянського суспільства».

У межах моніторингу згідно з інформацією, наданою ЦПСА, щомісяця типові запити про надання публічної інформації розсилались електронною поштою до 150 органів місцевої влади (по 6 у кожній області). Протягом 12 місяців моніторингом було охоплено: 25 обласних державних адміністрацій, 25 рад міст обласних центрів, 150 рад невеликих міст та 150 районних державних адміністрацій (загалом 350 органів місцевої влади).

Крім того, у межах моніторингу досліджувались офіційні веб-сайти низки розпорядників інформації.

10.1. ЩОДО РЕАГУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ НА ЗАПИТИ ПРО НАДАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1. 36 % інформаційних запитів, направлених під час моніторингу, залишились без відповіді рад невеликих міст, 21 % – районних державних адміні-

страцій, 13% – міських рад обласних центрів, 8% – обласних державних адміністрацій.

2. Виявлено системну проблему неналежного оформлення відповіді на запит, яка надається електронною поштою. Так, непоодинокими є випадки надання відповіді не на офіційному бланку органу та без зазначення реквізитів органу, відповідальної особи (її підпису), яка надала інформацію. Відповідно, відсутність у відповіді ознак, які надають можливість ідентифікувати розпорядника інформації та його відповідальну особу за надання інформації, зумовлює у запитувачів стан невизначеності щодо самого розпорядника інформації, який надав відповідь, та щодо достовірності й належності самої інформації.

3. Відповідно до положень Закону розпорядник має надати відповідь на запит не пізніше п'яти робочих днів з дня його отримання. У визначених випадках відповідь має бути надана не пізніше 48 годин.

У 20 % випадків ради невеликих міст не дотримались строку надання відповіді на запити, у 19 % випадків – міські ради обласних центрів, у 17 % – обласні державні адміністрації, у 11 % – районні державні адміністрації.

Аналіз наданих відповідей свідчить, що існує практика, коли розпорядник інформації надає відповідь електронною поштою більш як через п'ять днів, але сама відповідь датована в межах законодавчого строку. Таку практику не можна вважати належною, адже в такому випадку датою надання відповіді слід вважати дату її відправлення електронною поштою.

Крім того, слід зауважити, що у разі надання відповіді звичайною поштою датою надання відповіді слід вважати не дату, яка міститься на відповіді, а дату поштового штемпеля.

4. Найпоширенішим порушенням Закону є надання відповіді не на всі запитання, які ставились у запиті. Повні відповіді на запити надали ради невеликих міст у 63 % випадків, районні державні адміністрації – 61 %, обласні державні адміністрації – 55 %, міські ради обласних центрів – 56 %.

5. Часто розпорядники інформації не дотримуються обов'язку, передбаченого частиною третьою ст. 22 Закону, щодо направлення запиту належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У випадках, коли розпорядник не володіє запитуваною інформацією, поширеною є практика відмови у запиті або повідомлення запитувача про належного розпорядника, до якого він має звернутись за інформацією.

Зазначене свідчить, що проблеми, які призводять до порушення права особи на доступ до публічної інформації, належать як до законодавчої сфери, так і до сфери адміністративної практики.

З метою усунення проблем, які належать до сфери адміністративної прак-

тики, вбачається за необхідне систематично забезпечувати проведення навчань і підвищення кваліфікації заступників керівників органів виконавчої влади, працівників структурних підрозділів та відповідальних осіб з питань забезпечення доступу до публічної інформації.

З метою усунення проблем законодавчого характеру вбачається за необхідне рекомендувати Кабінету Міністрів України затвердити типовий порядок оформлення розпорядниками публічної інформації відповідей на запити щодо публічної інформації, які надаються запитувачам електронною поштою. Доки уніфікованих вимог щодо оформлення таких відповідей не встановлено, вбачається за доцільне рекомендувати розпорядникам публічної інформації надавати відповідь електронною поштою у вигляді відсканованого зображення відповіді, оформленої письмово.

10.2. ЩОДО ОФІЦІЙНИХ ВЕБ-САЙТІВ ОБЛАСНИХ, РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ, МІСЬКИХ РАД ОБЛАСНИХ ЦЕНТРІВ ТА МІСТ ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ

1. Відповідно до положень ст. 15 Закону розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про організаційну структуру, функції, повноваження, основні завдання, інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень тощо.

У разі наявності у розпорядника офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на ньому із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

Відповідно до частини шостої ст. 19 Закону з метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на його офіційному веб-сайті. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

У результаті моніторингу було встановлено, що веб-сайти обласних державних адміністрацій містять відповідну інформацію, за винятком Житомирської, Київської та Одеської, які не мають інформації щодо порядку оскарження дій чи бездіяльності розпорядників інформації.

Також загалом задовільною є ситуація щодо наповнення веб-сайтів міських рад обласних центрів, крім веб-сайту Донецької міської ради, який не містить форми інформаційного запиту, Тернопільської – адреси для надсилання пись-

мових запитів поштою та номера телефону для усного запиту, Запорізької та Черкаської – порядку оскарження дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації.

2. Однак щодо наповнення веб-сайтів районних державних адміністрацій та міських рад обласного значення ситуація дещо інша.

Спершу необхідно відмітити, що не всі районні державні адміністрації та міські ради обласного значення, які були об'єктом моніторингу, мають веб-сайти як такі. Моніторингом було встановлено, що офіційні веб-сайти мають 92 % міських рад з-поміж міст обласного значення та 98 % районних державних адміністрацій.

Серед недоліків інформаційного наповнення веб-сайтів:

- *відсутність інформації про те, куди направляти інформаційні запити (ані поштової адреси, ані електронної). 32 % сайтів районних державних адміністрацій та 34 % сайтів рад міст обласного значення не містять жодної інформації щодо адреси надіслання інформаційного запиту. E-mail для надіслання електронних запитів міститься на 58 % сайтів рад міст обласного значення, на 59 % сайтів районних державних адміністрацій. Номер телефону вказано на 55 % сайтів рад та на 56 % сайтів адміністрацій. Поштова адреса вказана на 60 % сайтів рад та на 62 % сайтів адміністрацій;*
- *відсутність розділу, присвяченого доступу до публічної інформації. 12 % веб-сайтів рад міст обласного значення та 4 % сайтів районних державних адміністрацій такого розділу не містять;*
- *відсутність на веб-сайтах інформації про місцезнаходження, номерів засобів зв'язку.*

3. Відповідно до положень ст. 18 Закону для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку. Однак наразі не всі веб-сайти містять інформацію про систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень. Не всі реєстри, що розміщені на сайтах, відповідають вимогам Закону.

Так, 48 % досліджуваних веб-сайтів міських рад обласних центрів не містять реєстру публічної інформації, 24 % – містять перелік окремих документів без зазначення виду, джерела інформації, галузі, типу, носія.

Відповідно, лише 28 % сайтів рад міст обласних центрів містять реєстри публічної інформації, що створені відповідно до вимог Закону (Дніпропетровська, Кіровоградська, Луганська, Херсонська, Чернігівська, Сумська).

72 % сайтів обласних державних адміністрацій містять реєстри публічної ін-

формації, які повною мірою відповідають вимогам Закону, 24 % – містять реєстри, які лише частково відповідають вимогам, і 4 % – не містять реєстрів узагалі.

4. Відповідно до положень ст. 15 Закону розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію.

У результаті моніторингу встановлено, що 100 % досліджуваних веб-сайтів міських рад обласних центрів та обласних державних адміністрацій містять звіти про задоволення інформаційних запитів. 80 % та 88 % веб-сайтів відповідно рад та обласних державних адміністрацій містять звіти про діяльність. Київська, Херсонська і Хмельницька обласні державні адміністрації не оприлюднили згадані звіти, Чернігівська, Чернівецька, Ужгородська та Одеська міські ради почали оприлюднювати звіти з вересня 2013 р.

5. Відповідно до положень ст. 15 Закону розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати проекти рішень, що підлягають обговоренню.

На 12 % веб-сайтів міських рад обласних центрів та обласних державних адміністрацій відсутній розділ, де можна ознайомитись з проектами рішень. Багато відповідних розділів на веб-сайтах хоча й створені, але інформація на них з належною періодичністю не оновлюється.

Варто відзначити веб-сайт Рівненської обласної державної адміністрації, відповідний розділ якого повною мірою відповідає вимогам Закону. Також за період з вересня 2013 р. такі розділи створили Донецька, Миколаївська, Івано-Франківська, Житомирська обласні державні адміністрації.

10.3. ВЕБ-САЙТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ, КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ, АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА МІНІСТЕРСТВ

Серед виявлених у результаті моніторингу недоліків можна вказати:

- лише 17 з 21 сайту містять інформацію про порядок оскарження дій або бездіяльності розпорядника інформації;
- у 9 відомствах відсутні системи обліку публічної інформації;
- несвоєчасність оприлюднення звітів щодо запитів на інформацію (Міністерство культури України, Міністерство соціальної політики, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство енергетики та вугільної промисловості);
- неповнота звітів щодо запитів на інформацію (6 сайтів з 21);

- *відсутність повністю або частково звітів про діяльність органу (звіти про діяльність повною мірою є на сайтах Міністерства юстиції, Міністерства аграрної політики та продовольства, Міністерства соціальної політики).*

Таким чином, недоліки наповнення офіційних веб-сайтів зазначених органів влади належать до сфери адміністративної практики.

З метою усунення таких недоліків убачається за необхідне систематично забезпечувати проведення моніторингу веб-сайтів і за результатами надавати відповідним розпорядникам інформації роз'яснення та рекомендації щодо їх належного інформаційного наповнення.

10.4. ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

1. Відповідно до положень ст. 9 Закону до службової може належати така інформація: 1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; 2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування». Доступ до таких документів надається відповідно до частини другої ст. 6 Закону. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі.

2. Моніторинг відповідності затверджених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування переліків відомостей, що містять службову інформацію, базувався на інформації, наданій 100 органами державної влади (24 обласних державних адміністрацій та Рада міністрів АРК, 25 міських рад обласних центрів, 25 міських рад невеликих міст, 25 районних державних адміністрацій).

3. Аналіз інформації, зібраної в рамках моніторингу, свідчить, що переліки службової інформації затверджено у 18 обласних державних адміністраціях, 15 міських радах обласних центрів, 19 районних державних адміністраціях, а також у 14 міських радах невеликих міст; переліки затверджено, але не зведено в один документ у 5 обласних державних адміністраціях, 2 міських радах

обласних центрів (Сімферопольська і Вінницька); відсутні у 3 міських радах невеликих міст (Ківерцівська, Васильківська, Семенівська); дослівно цитують положення ст. 9 Закону переліки 2 обласних державних адміністрацій (Миколаївська, Чернігівська), 4 міських рад менших міст (Олевська, Долинська, Первомайська, Новодністровська) та 3 районних державних адміністрацій (Домаківська, Шишацька, Вижницька).

Крім того, 2 міські ради (Сакська і Южненська) та 2 районні державні адміністрації (Джанкойська та Волноваська) керуються переліками вищого органу (обласних державних адміністрацій або Ради міністрів АРК).

При цьому Борщівська та Цюрупинська міські ради на неодноразові звернення перелік відомостей, що становлять службову інформацію, не надали.

Зазначене свідчить про наявність проблем у сфері створення вказаними суб'єктами владних повноважень переліків відомостей, що становлять службову інформацію. Вбачається, що з метою усунення таких проблем необхідно рекомендувати згаданим суб'єктам створити переліки відомостей, що становлять службову інформацію, а там, де вони створені, – забезпечити їх відповідність вимогам Закону.

10.5. СУДОВА ПРАКТИКА

Аналіз судової практики з вирішення спорів між запитувачами публічної інформації та її розпорядниками, здійснений Управлінням вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України, виявив низку проблем щодо:

- відсутності статистичної звітності адміністративних судів, яка б надала можливість відстежити кількісні показники розгляду адміністративних справ, пов'язаних із застосуванням Закону;
- визначення предметної підсудності, якщо розпорядник публічної інформації не є суб'єктом владних повноважень;
- однозначного розуміння терміна «публічна інформація»;
- однозначного розуміння відмінності між інформаційним запитом на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації» та зверненням громадян на підставі Закону України «Про звернення громадян»;
- неоднакових підходів судів до мотивування рішень щодо розв'язання однакових за суттю спорів з приводу доступу до публічної інформації;
- неоднакової судової практики тлумачення положень Закону щодо надання інформації, яка має гриф «для службового користування».

У зв'язку з цим та враховуючи визначальну роль судової практики для забезпечення належного застосування положень Закону, вбачається за необхідне рекомендувати:

- Державній судовій адміністрації організувати роботу з ведення судової статистики щодо розв'язання спорів, пов'язаних із застосуванням Закону;
- Вищому адміністративному суду України за результатами узагальнення судової практики щодо розв'язання спорів у сфері застосування положень Закону надати судам нижчих рівнів роз'яснення рекомендаційного характеру;
- відповідно до частин другої та третьої ст. 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Конституційне право на інформацію також ґрунтується на вимогах ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 19 Загальної декларації прав людини, статтях 18 і 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

РОЗДІЛ 11

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ОФОРМЛЕННЯ ПАСПОРТА ДЛЯ ВИЇЗДУ ЗА КОРДОН

За результатами перевірки звернень громадян щодо порушень у сфері надання органами Державної міграційної служби України (далі – ДМС України) адміністративних послуг Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини було проведено системний аналіз чинного законодавства та вжито відповідних заходів реагування.

Так, у лютому 2013 р. працівниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини було здійснено моніторинговий візит до районного відділу Головного управління ДМС України у м. Києві.

Під час моніторингу перевірялись скарги громадян на неправомірні вимоги органів ДМС при оформленні паспорта громадянина України для виїзду за кордон (далі – паспорт для виїзду за кордон), а саме вимоги щодо оплати:

- виготовлення довідки про несудимість;
- інформаційних послуг;
- послуг зі страхування.

У результаті перевірки було встановлено, що під час надання цієї адміністративної послуги пропонувались додаткові послуги. Проте відмова від оплати додаткових послуг не мала наслідком ненадання цієї адміністративної послуги.

Варто зауважити, що необхідною умовою запобігання виникненню таких ситуацій є правова обізнаність громадян, тобто належне інформування громадськості про обов'язкові та додаткові оплатні послуги при оформленні паспорта для виїзду за кордон.

Стосовно нормативного регулювання порядку надання цієї адміністративної послуги необхідно зазначити таке.

Механізм реалізації громадянами України права на виїзд з України і в'їзд в Україну регулюється Законом України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України».

На виконання статей 4 та 7 цього Закону Кабінет Міністрів України постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 1995 р. № 231 затвердив Правила оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення (далі – Правила).

Відповідно до п. 10 Правил для оформлення та видачі паспорта у разі тимчасового виїзду за кордон подається, зокрема, квитанція про сплату державного мита або документ, що підтверджує право на звільнення від його сплати.

Відповідно до положень Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» (далі – Декрет) за видачу паспорта для виїзду за кордон справляється державне мито у розмірі десяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що на даний час становить 170 грн.

Однак питання оплати цієї послуги наразі паралельно регулюється також положеннями Порядку надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг (далі – Порядок) та Переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання (далі – Перелік), які затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098. Так, відповідно до розділу I «Адміністративні послуги» Переліку оформлення та видачі паспорта для виїзду за кордон як адміністративна послуга оплачується в розмірі 87,15 грн.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір).

Таким чином, за адміністративну послугу у вигляді оформлення та видачі паспорта для виїзду за кордон особа сплачує державне мито та адміністративний збір.

Відповідно законодавством фактично встановлено подвійну оплату однієї і тієї ж послуги.

Такого висновку також дійшов і Вищий адміністративний суд України в постанові від 5 червня 2013 р. (К/800/10107/13). Так, згаданий суд погодився з висновком суду апеляційної інстанції стосовно того, що особа, яка звертається за оформленням паспорта для виїзду за кордон, зобов'язана відповідно до п. 10 Переліку оплатити державне мито за його оформлення та видачу у розмірі 170 грн і, оплачуючи послугу органу Державної міграційної служби у вигляді оформлення та видачі паспорта для виїзду за кордон у розмірі 87,15 грн, сплачує вартість одних і тих же його дій (послуг) вдруге. Зокрема, з огляду на це суд зобов'язав відповідний орган Державної міграційної служби України повторно розглянути питання щодо оформлення та видачі заявнику паспорта для ви-

їзду за кордон, стосовно якого цим органом було прийнято негативне рішення у зв'язку з неподанням заявником документів, що підтверджують сплату адміністративного збору.

Вищевикладену позицію щодо нелегітимності стягнення адмінзбору за цю послугу відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 Верховний Суд України підтримав у своїх постановках від 3 та 17 грудня 2013 р. Вирішуючи питання про усунення розбіжностей у застосуванні судом касаційної інстанції зазначених норм матеріального права, Верховний Суд України дійшов висновку, що сплата установленого Декретом державного мита покриває вартість витрат, пов'язаних із учиненням міграційною службою дій щодо видачі громадянам України закордонного паспорта на право виїзду за кордон (у тому числі й вартість бланку). Тому міграційна служба не має права вимагати повторної оплати тих самих дій (послуг) на підставі іншого нормативно-правового акта.

Необхідно привернути увагу до обов'язковості судових рішень Верховного Суду України. Так, згідно з вимогами ст. 244² Кодексу адміністративного судочинства України рішення Верховного Суду України, прийняте за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права, та для всіх судів України. Суди зобов'язані привести свою судову практику у відповідність з рішенням Верховного Суду України. Відповідно до частини другої цієї статті невиконання судових рішень зумовлює відповідальність, установлену законом.

Крім того, слід зауважити, що проблема подвійної оплати адміністративних послуг стосується не тільки адміністративної послуги у вигляді оформлення та видачі паспорта для виїзду за кордон.

Так, Правилами встановлюється й розмір адміністративного збору й за інші адміністративні послуги, за вчинення яких Декретом передбачена сплата державного мита, наприклад, за оформлення посвідки на постійне або тимчасове проживання (п. 27 Переліку), за запрошення фізичними особами і юридичними особами на в'їзд в Україну іноземцям та особам без громадянства (п. 27 Переліку) та за оформлення іноземцям та особам без громадянства продовження строку перебування на території України (п. 32 Переліку).

Таким чином, убачається за необхідне, по-перше, проаналізувати нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, якими встановлюються адміністративні послуги та розмір їх оплати, на предмет справляння подвійної оплати за такі послуги.

По-друге, Кабінету Міністрів України вжити заходів для скасування своїх актів, якими встановлюється оплата за адміністративну послугу, за яку Декретом передбачено стягнення державного мита.

РОЗДІЛ 12

ЩОДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ В КОНТЕКСТІ ПРАКТИКИ РЕЄСТРАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ

У 2013 р. парламентський контроль засвідчив наявність системної проблеми у сфері практики застосування Закону України «Про політичні партії в Україні».

Відповідно до частини першої ст. 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Цьому положенню Конституції України кореспондує положення ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), відповідно до якого кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Так, відповідно до усталеної практики Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд) право особи на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання, гарантоване ст. 11 Конвенції, включає право на свободу об'єднання у політичні партії (зокрема, рішення у справах «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини» (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*) від 30 січня 1998 р., та «Соціалістична партія та інші проти Туреччини» (*Socialist Party and Others v. Turkey*) від 25 травня 1998 р.). Відмова зареєструвати об'єднання є втручанням у право на свободу об'єднання (зо-

крема, рішення від 4 квітня 2008 р. у справі *«Корецький та інші проти України»* та рішення від 10 липня 1998 р. у справі *«Сідіропулос та інші проти Греції»* (*the Sidiropoulos and others v. Greece*), пункти 41 та 31 відповідно).

У рішенні по справі *«Корецький та інші проти України»* Європейський суд вказав, що положення Закону України «Про об'єднання громадян», відповідно до яких «у реєстрації об'єднанню громадян може бути відмовлено, якщо його статутний або інші документи, подані для реєстрації об'єднання, суперечать вимогам законодавства України» (ст. 16), є розмитими, щоб бути достатньо «передбачуваними» для зацікавлених осіб, та надають державним органам занадто широкі межі розсуду у вирішенні питання щодо реєстрації об'єднання. За такої ситуації процедура судового перегляду не могла стати на заваді свавільній відмові у реєстрації.

Аналогічне положення міститься в частині п'ятнадцятій ст. 11 Закону України «Про політичні партії в Україні», відповідно до якого у реєстрації політичної партії може бути відмовлено, якщо документи, подані для реєстрації політичної партії, не відповідають Конституції, цьому та іншим законам України.

З урахуванням висновків Європейського суду у справі *«Корецький та інші проти України»* щодо якості положень Закону України «Про об'єднання громадян» очевидно, що вказане положення Закону України «Про політичні партії в Україні» також надає державним органам занадто широкі межі розсуду у вирішенні питання щодо реєстрації політичної партії та не надає особам захисту від свавільного втручання органів державної влади в право, передбачене ст. 11 Конвенції.

У зв'язку з цим особливого значення набуває відповідність адміністративної практики Державної реєстраційної служби України щодо відмови в реєстрації політичної партії стандартам, встановленим у рішеннях Європейського суду. З практики Європейського суду випливає, що державні органи мають право переконатися в тому, що документи політичної партії відповідають вимогам, передбаченим законом. Проте вони повинні робити це у спосіб, сумісний з зобов'язаннями держави за Конвенцією.

Аналіз зібраної інформації щодо практики застосування вищевказаного положення Закону України «Про політичні партії в Україні» свідчить, що, відмовляючи в реєстрації політичної партії, Державна реєстраційна служба вказує не на всі недоліки документів, поданих для реєстрації партії, а на один чи декілька. Після повторного звернення Державна реєстраційна служба вказує на інші недоліки документів, положення яких вже були предметом перевірки і не змінювались після їх повернення заявникам.

Діючи таким чином, державний орган може відмовляти в реєстрації політичної партії необмежену кількість разів. Така практика не відповідає принципу юридичної визначеності, тому що залишає особу у стані невизначеності щодо часу, коли політична партія буде зареєстрована. Відтак, з максимальною мірою

ймовірності можна стверджувати, що така практика порушує право, гарантоване ст. 11 Конвенції.

У відповідь на звернення представника Уповноваженого з прав людини щодо необхідності припинення такої практики Державна реєстраційна служба звернула увагу на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України, пов'язаних з діяльністю Міністерства юстиції України, Державної архівної служби України, Державної реєстраційної служби України, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» (zareєстровано № 3746 від 10.12.2013 р.) як на такий, що встановлює чіткий порядок реєстрації політичної партії, конкретні підстави для відмови у реєстрації та залишення документів політичної партії без розгляду.

Однак аналіз положень цього проекту Закону свідчить, що проблема невідповідності частини п'ятнадцятої ст. 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» вимогам Конвенції не усувається.

З огляду на зазначене Уповноважений з прав людини звернула увагу Державної реєстраційної служби України на те, що недопущення такої адміністративної практики щодо відмови в реєстрації політичної партії можливо та необхідно забезпечити вже сьогодні, оскільки вона встановлена державним органом у межах свободи його розсуду, а не зумовлена безпосередньо нормою закону.

Однак з огляду на практику Європейського суду положення частини п'ятнадцятої ст. 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо підстав для відмови у реєстрації політичної партії необхідно привести у відповідність до вимог Конвенції.

Оскільки проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України, пов'язаних з діяльністю Міністерства юстиції України, Державної архівної служби України, Державної реєстраційної служби України, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» передбачає внесення змін до згаданого положення Закону України «Про політичні партії в Україні», вбачається за доцільне рекомендувати Комітету Верховної Ради України з питань правової політики як головному комітету з опрацювання зазначеного проекту забезпечити, щоб його положення дійсно вирішували цю проблему невідповідності Закону України «Про політичні партії в Україні» вимогам Конвенції.

Враховуючи принцип юридичної визначеності, відповідне положення закону замість абстрактного посилання на вимогу відповідності документів законам України має містити чіткий перелік визначених критеріїв, невідповідність документів яким є підставою для відмови у реєстрації політичної партії.

РОЗДІЛ 13

ПРАВО НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ

До Уповноваженого з прав людини продовжують надходити тисячі звернень громадян щодо порушення їхнього права на належний судовий захист як у рамках кримінального, так і в рамках цивільного й адміністративного судочинства. В усіх таких зверненнях повідомляється про порушення прав і свобод, передбачених Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Кількість письмових звернень до Уповноваженого з прав людини із зазначених питань у 2013 р. становила **4717**, або **27 %** від **17 050** загальної кількості звернень. Однак слід зазначити, що у 2012 р. кількість звернень з питань судового захисту становила **5836**, або **35 %** від **16 933** загальної кількості письмових звернень до Уповноваженого. Наведені показники засвідчують певну тенденцію до зменшення кількості звернень громадян до Уповноваженого із зазначених питань, що можна пояснити, зокрема, внесенням змін до чинного законодавства, вжиттям заходів щодо належної організації роботи судових органів, реагуванням Уповноваженого на повідомлення про порушення прав громадян й наданням заявникам кваліфікованих роз'яснень щодо правових шляхів вирішення порушених питань.

13.1. ПРАВО НА ЗАХИСТ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

У 2013 р. з питань порушення прав і свобод у кримінальному провадженні до Уповноваженого з прав людини надійшло **3690** звернень. Оскільки від загальної кількості звернень це становить **21 %**, даний показник засвідчує, що під час кримінального провадження у його учасників виникають питання, які у більшості випадків пов'язані саме із набранням 20 листопада 2012 р. чинності новим КПК України та першим роком його застосування.

Так, протягом 2013 р. найчастіше повідомлялось про порушення положень нового КПК України працівниками правоохоронних органів, допущених під час досудового розслідування. Це скарги на невнесення відомостей про вчинення кримінальних правопорушень до Єдиного реєстру досудових розслідувань,

на безпідставне закриття кримінальних проваджень, на порушення свободи від незаконного арешту чи затримання, порушення права на захист і правову допомогу захисника. Надходили також скарги щодо порушення процесуальних прав під час судового провадження, зокрема права на розгляд справи судом у розумні строки, права на свободу тощо.

Більшість таких звернень надійшли до Уповноваженого з м. Києва, Донецької, Дніпропетровської, Харківської, Одеської, Луганської та Львівської областей.

Відповідно до КПК України 2012 р. Уповноважений з прав людини не може бути учасником кримінального провадження, а отже, не має прав та повноважень, які б він міг використати у кримінальному процесі в інтересах заявників. Тому у відповідь на 1607 звернень громадянам надавались роз'яснення щодо їх процесуальних прав у кримінальному провадженні, порядку оскарження дій, бездіяльності, рішень правоохоронних та судових органів. У відповідь на решту звернень до компетентних органів направлялись відповідні листи з проханням провести перевірку й вжити відповідних заходів реагування, у тому числі з відповідними рекомендаціями щодо застосування міжнародних стандартів у цій сфері. І, як свідчить статистика, у 370 випадках цими органами вжито заходів щодо поновлення прав заявників.

13.1.1. ПОРУШЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Аналіз вищезазначених **3690** звернень громадян засвідчує, що здебільшого в них містились скарги на невнесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення кримінальних правопорушень (**623**), на неналежне розслідування кримінальних проваджень (**1582**), на безпідставне закриття кримінальних проваджень (**209**), на порушення права на захист і правову допомогу захисника (**375**), на неналежне оформлення органами прокуратури обвинувальних актів (**218**) тощо.

13.1.1.1. Скарги на невнесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення кримінальних правопорушень

Новим КПК України від 20 листопада 2012 р. встановлено новий механізм здійснення кримінального провадження.

Так, відповідно до нового порядку досудове розслідування у кримінальному провадженні розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР). При цьому слідчий, прокурор зобов'язані невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви чи пові-

домлення про вчинене кримінальне правопорушення, внести відповідні відомості до ЄРДР та розпочати розслідування (ст. 214 КПК України).

Водночас протягом 2013 р. до Уповноваженого з прав людини надходили численні скарги саме з приводу невнесення правоохоронними органами до Реєстру заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення.

Наприклад, у серпні 2013 р. до Уповноваженого надійшло *колективне звернення пенсіонерів з Харківської області* щодо неправомірних дій їх односельця, який неодноразово щодо них вчиняв хуліганські дії. Люди неодноразово звертались до дільничного інспектора міліції, однак той щоразу відмовляв у порушенні кримінального провадження щодо останнього. Прокуратура Харківської області у жовтні 2013 р. у відповідь на звернення Уповноваженого з прав людини з цього приводу повідомила, що відомості про вчинення стосовно пенсіонерів кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою ст. 125 КК України, внесені до ЄРДР та розпочато досудове розслідування.

Аналогічне звернення надійшло до Уповноваженого з прав людини у вересні 2013 р. від *80-річної жительки Львівської області Ірини Д.* з приводу неправомірних дій її сусідів, які протягом останніх двох років завдавали їй різного ступеня тяжкості тілесні ушкодження. Місцеві органи міліції на скарги Ірини Д. не реагували, у зв'язку з чим остання змушена була звернутись до Уповноваженого. Уповноважений з прав людини скерувала копію зазначеного звернення до прокуратури Львівської області для вжиття відповідних заходів реагування, яка вже у жовтні 2013 р. повідомила, що інформація, викладена у зверненні Ірини Д., внесена до ЄРДР, а у кримінальному провадженні розпочато досудове розслідування, яке прокуратурою області взято на контроль.

Окремої уваги заслуговують скарги, у яких повідомляється про неправомірні дії співробітників правоохоронних органів, вчинені ними під час досудового розслідування у кримінальних провадженнях, та відмову органів прокуратури у внесенні до ЄРДР заяв з цього приводу.

Зокрема, типовим є такий приклад. У листопаді 2013 р. до Уповноваженого звернувся *обвинувачений С.*, який тримається під вартою з листопада 2011 р. Протягом всього часу, зокрема протягом 2013 р., уже з врахуванням положень нового КПК України, С. неодноразово звертався до органів прокуратури із заявами щодо вчинення стосовно нього злочину у зв'язку із застосуванням до нього фізичного та психологічного тиску співробітниками УБОЗ УМВС у Житомирській області. Лише після звернення Уповноваженого з прав людини до прокурора Житомирської області повідомлення про злочин було внесено до ЄРДР та розпочато досудове розслідування за цим фактом. Досудове розслідування у даному кримінальному провадженні наразі триває.

Окрім того, в численних зверненнях громадян повідомлялось про те, що органи прокуратури, отримуючи подібні повідомлення, замість того, щоб вносити

відомості до ЄРДР та розпочинати досудове розслідування, долучали заяви та повідомлення до матеріалів кримінальних проваджень або розглядали їх у порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян».

Дослідивши матеріали звернень громадян та провівши аналіз норм КПК України щодо реєстрації згаданих заяв (повідомлень), можна констатувати той факт, що дійсно співробітниками правоохоронних органів та прокуратури допускається недотримання ст. 214 КПК України, якою встановлений порядок розгляду заяв та повідомлень про вчинення кримінальних правопорушень.

Так, згаданою нормою передбачено обов'язок слідчого, прокурора невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання зазначених заяв чи повідомлень, внести відповідні відомості до Реєстру та розпочати розслідування (частина перша ст. 214), а також обов'язок слідчого, прокурора, іншої уповноваженої службової особи прийняти та реєструвати таку заяву чи повідомлення; при цьому відмова у прийнятті та реєстрації таких заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення не допускається (частина четверта ст. 214). Також цією нормою встановлено, що досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до ЄРДР; Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення затверджується Генеральною прокуратурою України за погодженням з Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, органом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства (частина друга ст. 214). До Реєстру, зокрема, мають вноситись відомості про заявника (потерпілого), короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, попередня правова кваліфікація даного кримінального правопорушення, інші обставини (частина п'ята ст. 214).

Відповідно до ст. 25 Кодексу прокурор, слідчий *зобов'язані* в межах своєї компетенції розпочати досудове розслідування в кожному випадку безпосереднього виявлення ознак кримінального правопорушення або в разі надходження заяви (повідомлення) про вчинення кримінального правопорушення, а також вжити всіх передбачених законом заходів для встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила.

На виконання зазначених норм і з метою оптимізації початку кримінально-процесуальних відносин, підвищення оперативності реагування і забезпечення дотримання належного рівня законності під час прийняття, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення Генеральною прокуратурою України, МВС України та іншими відомствами прийнято низку нормативно-правових актів, у тому числі Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, що затверджене наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 р. № 69. Зокрема, п. 2.1 Положення встановлено, що облік кримінальних правопорушень за заявами, повідомленнями, які надійшли прокуророві або органу досудового розслідування, або виявленими з інших джерел обставинами, що свідчать про вчинення криміналь-

ного правопорушення, здійснюється за дорученням керівника прокуратури або органу досудового розслідування шляхом внесення до ЄРДР відомостей, визначених частиною п'ятою ст. 214 КПК України. Після внесення та перевірки цих даних керівником прокуратури або органу досудового розслідування у Реєстрі автоматично фіксується дата обліку інформації та присвоюється номер кримінального провадження.

При цьому ст. 303 КПК України встановлено, що бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, можуть бути оскаржені заявником, потерпілим, його захисником чи його представником слідчому судді протягом десяти днів з моменту прийняття рішення, вчинення дії або бездіяльності.

З наведених норм вбачається, що Кодексом передбачено швидке реагування на заяви (повідомлення) про вчинення кримінальних правопорушень, що має сприяти створенню умов для досягнення мети невідкладності організаційно-правових дій і заходів на виконання вимоги всебічного, повного і неупередженого дослідження їх обставин.

Водночас, за статистичними даними МВС України, дві третини вищезгаданих заяв (повідомлень) не містять інформації про вчинення саме кримінальних правопорушень. У таких заявах найчастіше повідомляється про вчинення адміністративних, дисциплінарних проступків, про події, які взагалі не містять ознак протиправного діяння.

Крім того, до ЄРДР відповідно до ст. 214 КПК України також повинні вноситись усі повідомлення про факти смерті громадян, незалежно від характеру смерті, у зв'язку з чим значно зросли показники щодо кількості зареєстрованих вбивств. Наразі зазначене питання частково вирішено на міжвідомчому рівні шляхом прийняття МВС України, МОЗ України, Генеральною прокуратурою України спільного наказу від 28 листопада 2012 р. № 1095/955/119 «Про затвердження Порядку взаємодії між органами внутрішніх справ, закладами охорони здоров'я та прокуратури України при встановленні факту смерті людини», яким передбачено можливість не вносити до ЄРДР інформації про факт смерті людини у разі виявлення трупа за місцем проживання без ознак насильницької смерті чи підозри на таку (при смерті від захворювань чи природної смерті від старості).

Звертаю увагу, що відповідно до ст. 214 КПК України слідчий, прокурор, інша уповноважена особа, отримавши заяву (повідомлення) про вчинення злочину, незалежно від змісту такої заяви, зобов'язані внести отриману інформацію до Реєстру, визначити попередню кваліфікацію повідомленого «кримінального правопорушення» та розпочати досудове розслідування. Наприклад, упродовж 16 лютого 2014 р. (станом на день написання даної доповіді) до органів внутрішніх справ України надійшло 13 349 заяв та повідомлень громадян про кримінальні правопорушення та інші події, з них 1397 – з ознаками кримінальних правопорушень.

Такий стан речей перевантажує органи досудового розслідування зазначеними провадженнями, що суттєво впливає на якість досудового розслідування, планування проведення слідчих дій, на раціональне й ефективне використання часу і зусиль, ставить під загрозу виконання одного із головних завдань кримінального провадження – забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування.

Викладені обставини спонукають правоохоронні органи відмовляти громадянам у прийомі, реєстрації та внесенні відповідних відомостей до Реєстру або розглядати такі звернення у порядку, встановленому Законом України «Про звернення громадян».

При цьому нерідко такі відмови є необґрунтованими, зокрема, у тих випадках, коли у заявах повідомляється про вчинення кримінальних правопорушень саме працівниками міліції, що підтверджуються судовими рішеннями, які долучаються заявниками до їх скарг до Уповноваженого.

З огляду на викладене вважаю за необхідне нагадати, що головною метою запровадження новим КПК України «автоматичного» початку кримінального провадження за будь-якою інформацією про кримінальне правопорушення, без попередньої перевірки, без застережень та умов є запобігання застосування незаконних методів досудового розслідування, катувань й масових фальсифікацій, що мали місце на стадії порушення кримінальної справи за часів дії КПК України від 1960 р. А зважаючи на те, що заяви про кримінальні правопорушення, вчинені працівниками правоохоронних органів, залишаються органами прокуратури без належного реагування або, в кращому випадку, обмежуються формальними перевірками, за наслідками яких кримінальні провадження закриваються за пунктами 1, 2 частини першої ст. 284 КПК України, мета і завдання запровадженого Реєстру нівелюються.

Отже, сьогодні нагальним є питання щодо належного впорядкування ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань у частині його наповнення саме тими відомостями, які дійсно містять інформацію про вчинені кримінальні правопорушення. І це питання може бути вирішено виключно шляхом внесення відповідних змін до ст. 214 КПК України. Такі зміни дадуть можливість правоохоронним органам зосередитись саме на тих кримінальних правопорушеннях, які вимагають негайного проведення оперативно-розшукових заходів, проведення інших слідчих дій.

Крім того, слід прискорити реформування системи правоохоронних органів та прокуратури, зокрема в частині кадрової політики, оскільки перший рік дії нового КПК України засвідчив про неготовність, неспроможність, а інколи й небажання до роботи за новими правилами, поєднані з пристосуванням старих методів роботи до нових умов.

13.1.1.2. Скарги на безпідставне закриття кримінальних проваджень

До Уповноваженого з прав людини надійшло понад 200 звернень громадян зі скаргами на безпідставне закриття кримінальних проваджень, що були порушені за їх заявами. Як стверджували заявники, нерідко постанови про закриття кримінальних проваджень приймалися слідчими завчасно або необґрунтовано, що підтверджується постановами прокурорів, процесуальних керівників, про скасування таких постанов або ухвалами слідчих суддів чи навіть апеляційних судів.

З цього приводу слід нагадати, що главою 24 КПК України передбачені форми закінчення досудового розслідування, однією із яких є закриття кримінального провадження. Статтею 284 цього Кодексу визначений перелік підстав для закриття кримінального провадження, до якого, зокрема, входить встановлення відсутності події кримінального правопорушення та встановлення відсутності в діянні складу кримінального правопорушення.

Про закриття кримінального провадження слідчий, прокурор приймає постанову, яку може бути оскаржено в установленому цим Кодексом порядку. Копія постанови слідчого про закриття кримінального провадження надсилається заявнику, потерпілому, прокурору. Якщо така постанова прийнята прокурором, то копія цієї постанови надсилається заявнику, потерпілому, його представнику, підозрюваному, захиснику.

Як убачається зі скарг, адресованих Уповноваженому, найбільш поширеними підставами для закриття кримінальних проваджень є відсутність події кримінального правопорушення або відсутність у діянні складу кримінального правопорушення.

Наприклад, у червні 2013 р. надійшло звернення від жительки м. Львова Зінаїди С. щодо незаконного закриття кримінального провадження, розпочатого за фактом доведення до самогубства її сина, досудове розслідування у якому здійснював СВ Оболонського РУ ГУМВС України в м. Києві. У рамках провадження за цим зверненням Уповноваженим встановлено, що дійсно, ще 12.01.2013 р., слідчим було прийнято рішення про закриття зазначеного кримінального провадження у зв'язку з відсутністю події кримінального правопорушення. Заявниця намагалась оскаржити в судовому порядку вказану постанову слідчого, однак внаслідок пропущення строку для оскарження спірна постанова залишилась у силі. Водночас після звернення Уповноваженого з прав людини до прокурора м. Києва М. Г. Бескишкою зазначеною прокуратурою після проведення перевірки матеріалів кримінального провадження 07.08.2013 р. прийнято постанову про скасування згаданої постанови про закриття кримінального провадження. Крім того, прокуратурою м. Києва до ГУМВС України в м. Києві направлено подання про усунення порушень кримінального процесуального законодавства та з вимогою притягти до дисциплінарної відповідаль-

ності за неналежне виконання службових обов'язків окремих працівників СВ Оболонського РУ ГУМВС України в м. Києві.

Інший приклад. З 2010 р. триває провадження Уповноваженого з прав людини в інтересах жительки м. Чернігова Людмили К., яка отримала тілесні ушкодження внаслідок травмування кригою, що впала з даху одного із комунальних будинків. Протягом цього часу кримінальна справа, що була порушена за даним фактом, неодноразово закривалась постановами слідчого, які скасовувались органами прокуратури та в судовому порядку. Після чергового закриття цього кримінального провадження Людмила К. звернулась до Уповноваженого. Лише після звернення у грудні 2013 р. Уповноваженого з прав людини до Генерального прокурора України В. П. Пшонки досудове провадження у зазначеному кримінальному провадженні поновлено та призначено комісійну судово-медичну експертизу, яка на даний час виконується.

Слід зазначити, що додаткові перевірки щодо законності рішень про закриття кримінальних проваджень, що проводились органами прокуратури різних рівнів за ініціативою Уповноваженого, засвідчили про завчасність та необґрунтованість прийнятих слідчими рішень. Як правило, за результатами таких перевірок згадані рішення скасовувались, а кримінальні провадження поновлювались. Зазначені обставини підтвердили, що причиною появи скарг з порушеного питання є неналежне ставлення співробітників правоохоронних органів до своїх службових обов'язків й недотримання вимог чинного КПК України щодо здійснення досудового розслідування у кримінальному провадженні.

13.1.1.3. Скарги на порушення права на захист

До Уповноваженого з прав людини у 2013 р. надійшло близько 400 звернень громадян щодо порушення їхнього права на захист. Переважно вони стосувались порушення права на безоплатну вторинну правову допомогу, права на отримання правової допомоги захисника тощо.

Статтю 59 Конституції України встановлено, що кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання **правової** допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

На виконання цієї норми Конституції України Верховною Радою України 2 червня 2011 р. прийнято Закон України «Про безоплатну правову допомогу», який визначив зміст права на безоплатну правову допомогу, порядок реалізації цього права, підстави та порядок надання безоплатної правової допомоги, державні гарантії щодо її надання. Водночас прикінцевими та перехідними положеннями передбачено поетапне набрання чинності різних положень цього Закону.

Так, з 1 січня 2013 р. право на безоплатну вторинну правову допомогу набули особи, до яких застосовано адміністративне затримання або адміністративний

арешт; особи, які затримані за підозрою у вчиненні злочину; особи, до яких як запобіжний захід обрано тримання під вартою; особи, у кримінальних провадженнях стосовно яких відповідно до положень КПК України захисник залучається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом для здійснення захисту за призначенням або проведення окремої процесуальної дії. Виконання функції з надання безоплатної вторинної правової допомоги покладено на центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі на чолі з Координаційним центром з надання правової допомоги.

За даними Координаційного центру з надання правової допомоги протягом 2013 р. безоплатну вторинну правову допомогу отримали 22 345 осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, та 10 009 осіб, до яких застосовано адміністративне затримання. Крім того, центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги було видано 44 052 доручення адвокатам для здійснення захисту за призначенням чи участі у проведенні окремої процесуальної дії. При цьому кількість випадків відмови від захисника осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, скоротилась протягом 2013 р. з 8,5 % (у січні) до 2,2 % (у грудні), тобто майже вчетверо.

Слід зазначити, що Закон України «Про безоплатну правову допомогу» кореспондується з чинним КПК України, зокрема в частині права підозрюваних, обвинувачених на безоплатну вторинну правову допомогу (статті 20, 42, 46). При цьому слід зауважити, що, окрім зазначеного права, КПК України також встановлений обов'язок для уповноваженої службової особи, що здійснила затримання, негайно повідомити про це орган (установу), уповноважену законом на надання безоплатної правової допомоги (статті 48, 49, 213).

Крім того, однією із новел, яку запроваджено новим КПК України, є те, що виключно адвокат може здійснювати захист у кримінальному провадженні (статті 45, 50, 58, 63, 66).

З цього приводу вважаю за необхідне звернути особливу увагу на те, що КПК України встановлено, що принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (частина друга ст. 8); під час кримінального провадження суд, слідчий суддя, прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий, інші службові особи органів державної влади зобов'язані неухильно додержуватися вимог Конституції України, цього Кодексу, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, вимог інших актів законодавства (частина перша ст. 9); кримінальне процесуальне законодавство України застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (частина п'ята ст. 9).

Пунктом 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його

справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Пунктом 3 (с) цієї статті визначений перелік основних прав, які має кожний обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення. До цього переліку, зокрема, належить право захищати себе особисто чи використовувати **юридичну допомогу** захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати **юридичної допомоги** захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя.

Так, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі *«Шабельник проти України»* від 19 лютого 2009 р. зазначено, що передбачене вищевказаним положенням право на **юридичного** представника, вибраного на власний розсуд, не має абсолютного характеру. Законодавча вимога наявності у захисника юридичної освіти не є порушенням згаданого вище положення. Можливість бути представленим родичами, передбачена кримінальним процесуальним законодавством, є додатковою до права на захист і не може підлягати захисту гарантіями пункту 3 (с) ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (див. пункт 39).

Крім того, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі *«Загородній проти України»* від 24 листопада 2011 р. вказано на те, що «у цій справі право заявника на вільний вибір свого захисника було обмежене, оскільки захисник на його вибір був юристом, але не мав свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю. На думку Суду, таке обмеження права на вільний вибір захисника само по собі не порушує питання п. 3 (с) ст. 6 Конвенції, оскільки певна юридична кваліфікація **«може вимагатись для забезпечення ефективного захисту особи ... та безперешкодного функціонування системи правосуддя»** (див. п. 53). При цьому із зазначеного рішення вбачається, що порушення п. 3 (с) ст. 6 Конвенції у цій справі було визнано не через обмеження права заявника на вибір захисника, а через те, що відповідне національне законодавство на той час не було приведене у відповідність до рішення Конституційного Суду України. Зокрема, Суд зазначив, що, «залишаючи питання обмеження права на вільний вибір захисника невирішеним протягом тривалого часу, державні органи створили ситуацію, що є несумісною з принципом юридичної визначеності, закріпленим Конвенцією, та який є одним з основних елементів верховенства права» (див. пункти 54, 55).

Отже, зважаючи на положення пунктів 1, 3 (с) ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, наведену практику Європейського суду з прав людини, згадані положення статей 45, 50, 58, 63, 66 КПК України є виправданими, оскільки захист підозрюваного, обвинуваченого не можна покладати на плечі їх близьких чи рідних, як це було передбачено КПК України 1960 р. Адже професійному судді та професійному прокуророві має протистояти професійний адвокат, що, безсумнівно, має сприяти підвищенню ефективного захисту особи та належному здійсненню судочинства й правосуддя.

Варто зазначити, що прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу» та нового КПК України є надзвичайно важливим набуттям у кримінальній юстиції з погляду встановлення додаткових гарантій щодо реалізації затриманими особами права на захист, зокрема права на отримання безоплатної вторинної правової допомоги.

Однак на сьогодні не всі затримані особи обізнані про можливість отримати вищевказану допомогу та про інші їхні процесуальні права. При цьому співробітники правоохоронних органів користуються такою необізнаністю та проводять слідчі дії з затриманою особою за відсутності захисника, незважаючи на покладений на них обов'язок щодо негайного інформування відповідного органу (установи), уповноваженої на надання безоплатної правової допомоги.

Також непоодиноким є проведення слідчих дій за відсутності адвоката з особами, які викликаються органами внутрішніх справ як свідки для давання показань. При цьому після завершення таких слідчих дій нерідко ці особи затримуються працівниками міліції.

Щодо цього слід зауважити, що КПК України встановлює для свідка низку прав, до яких входить, зокрема, право користуватися під час давання показань та участі у проведенні інших процесуальних дій правовою допомогою адвоката, а також право відмовитися давати показання щодо себе, близьких родичів та членів своєї сім'ї, що можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні ним, близькими родичами чи членами його сім'ї кримінального правопорушення (ст. 66). Слідчим, прокурором перед проведенням слідчої (розшукової) дії особам, які беруть у ній участь, мають бути роз'яснені їхні права і обов'язки, передбачені цим Кодексом, а також відповідальність, встановлена законом (частина третя ст. 223, частина третя ст. 224).

Важливим є те, що відповідно до КПК України порушення права на захист; отримання показань чи пояснень від особи, яка не була повідомлена про своє право відмовитися від давання показань та не відповідати на запитання, або їх отримання з порушенням цього права; отримання показань від свідка, який надалі буде визнаний підозрюваним чи обвинуваченим у цьому кримінальному провадженні, є істотними порушеннями прав і основоположних свобод. Докази, отримані у вищезазначений спосіб, мають визнаватись судом недопустимими під час будь-якого судового розгляду (ст. 87).

Отже, оскільки свідок не входить до числа осіб, які користуються правом на безоплатну вторинну правову допомогу відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», сьогодні захист свідка залежить виключно від його правової обізнаності та належного виконання службових обов'язків слідчим, прокурором.

Як зазначалось вище, з метою недопущення катувань і неналежного поведіння із затриманими особами на Секретаріат Уповноваженого з прав людини покладено функцію національного превентивного механізму, в рамках

реалізації якої здійснюються моніторингові візити до місць несвободи. Під час таких візитів особлива увага приділяється стану забезпечення реалізації права на захист від неналежного поводження, зокрема, інформування затриманих осіб про право на першу вимогу мати захисника і побачення з ним до першого допиту, право оскаржити в судовому порядку їх затримання чи взяття під варту, інформування про інші процесуальні права тощо. До типових порушень, які виявляються під час моніторингових візитів, можна віднести: неінформування територіальних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про затримання осіб; ненадання затриманій особі можливості негайно повідомити про своє затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб; неінформування затриманої особи про право мати захисника і побачення з ним до першого допиту; схилення до відмови від захисника; нероз'яснення права на можливість оскаржити в судовому порядку рішення про затримання; неналежна реєстрація часу фактичного затримання особи, що призводить до більш тривалого тримання особи без відповідного рішення суду, ніж це передбачено чинним законодавством.

Виявлені порушення підтверджують також адвокати, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, про що зазначено в результатах опитування, проведеного Координаційним центром з надання правової допомоги у 2013 р. Зокрема, звіт за результатами опитування адвокатів привертає увагу до таких порушень чинного законодавства з боку співробітників правоохоронних органів: 1) неповідомлення центрів з надання безоплатної правової допомоги про всі випадки затримання осіб; 2) недотримання термінів повідомлень центрів правової допомоги про затримання осіб; 3) недопущення викликаних захисників до затриманих осіб; 4) примушення затриманих осіб до відмови від викликаного захисника; 5) проведення процесуальних дій із затриманою особою ще до моменту прибуття захисника; 6) незабезпечення умов конфіденційного спілкування захисника із підозрюваним.

Про порушення, зазначені вище, повідомляють і громадяни у своїх зверненнях до Уповноваженого. Так, одним із останніх таких прикладів є звернення *Ірини П.*, яка 22 листопада 2013 р. була затримана співробітниками Московського РУ ГУМВС України в м. Харкові та три доби перебувала у відділі міліції. При цьому заявниця повідомила, що її рідні про її затримання не були повідомлені, адвокат не був допущений, хоча П. наполягала, всі слідчі дії були проведені за відсутності адвоката, на затриману вчинявся психологічний тиск, і як наслідок, П. підписала всі документи, складені слідчим.

З огляду на наведений стан дотримання права на захист з ініціативи Координаційного центру з надання правової допомоги Кабінетом Міністрів України 27 листопада 2013 р. прийнято постанову № 869 «Про внесення змін до Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб». Прийняття постанови створило додатковий механізм інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про затримання осіб (а саме: інформування безпосередньо затрима-

ними особами, членами їх сімей та близькими родичами), що має забезпечити мінімізацію випадків неналежного виконання правоохоронними органами вимоги щодо негайного інформування центрів про затримання, та, відповідно, суттєво посилити реалізацію права громадян на захист на початкових стадіях кримінального процесу.

Крім того, з метою недопущення перелічених вище порушень 10 грудня 2013 р. між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Координаційним центром з надання правової допомоги був підписаний Меморандум про співпрацю, головним завданням якого є консолідація спільних зусиль на реалізацію права громадян на рівний та вільний доступ до безоплатної вторинної правової допомоги у кримінальних провадженнях.

На особливу увагу заслуговує також і Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р., який набрав чинності 15 серпня 2012 р. та головною метою якого є реформування адвокатури відповідно до загальноновизнаних міжнародних демократичних стандартів та забезпечення надання адвокатами високоякісної професійної правової допомоги.

Зокрема, цим Законом визначені чіткі принципи організації та діяльності адвокатури України, гарантії незалежності адвокатури від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, органів адвокатського самоврядування, юридичних і фізичних осіб, на державу покладено обов'язок зі створення належних умов діяльності адвокатури та забезпечення дотримання гарантій адвокатської діяльності. Розширено існуючі види адвокатської діяльності, професійні права і гарантії адвокатської діяльності, визначено зміст адвокатської таємниці та ефективний правовий механізм її захисту.

Крім того, Законом надано чітке визначення адвокатського запиту, встановлено порядок й строки його виконання. При цьому органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, керівники підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, яким направлено адвокатський запит, зобов'язані надати адвокату відповідну інформацію, копії документів, крім інформації з обмеженим доступом і копій документів, у яких міститься інформація з обмеженим доступом. Законом також встановлено адміністративну відповідальність за відмову в наданні інформації на адвокатський запит, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності (ст. 212³ КУпАП).

Іншими словами, Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» надає стороні захисту широкі можливості та перспективи щодо доведення невинуватості підозрюваного, обвинуваченого.

Водночас з порушеного питання до Уповноваженого з прав людини надходять звернення не тільки від громадян, а й від адвокатів, які здійснюють захист осіб, що затримані у підозрі у вчиненні кримінальних правопорушень.

Такі звернення можна поділити на дві категорії: звернення від адвокатів, які під час здійснення своїх функцій натикаються на грубі порушення кримінального процесуального законодавства з боку працівників правоохоронних органів та намагаються усунути їх у порядку, передбаченому КПК України, та звернення від інших адвокатів, які замість використання наданих законодавством прав та повноважень вдаються до скарг на адресу Уповноваженого, сподіваючись вирішити питання «руками» Уповноваженого.

При цьому нерідко остання категорія адвокатів демонструє у своїх зверненнях не тільки відсутність знань щодо повноважень Уповноваженого, а й відсутність знань чинного КПК України. Зокрема, це вбачається з того, що у резолютивній частині своїх звернень вони вимагають від Уповноваженого, інколи в ультимативній формі, внести повідомлення про злочин до ЄРДР, притягти до кримінальної відповідальності зазначених ними осіб, скасувати постанови слідчого чи прокурора або навіть ухвали слідчого судді, тоді як відповідно до законодавства Уповноважений не може бути учасником кримінального провадження, а зазначені процесуальні дії чи рішення можуть бути переглянуті лише у порядку й строки, визначені главою 26 КПК України, та виключно за скаргами відповідних учасників кримінального провадження.

Як правило, на звернення адвокатів Уповноважений реагує лише у тих випадках, коли адвокат дійсно використав надані законом можливості щодо захисту свого клієнта та надав письмові підтвердження цього. В інших випадках Уповноважений рекомендує адвокатам ретельніше ознайомитись із чинним законодавством, передусім із Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Слід зазначити, що на сьогодні прийняття Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», нового КПК України та Закону України «Про безоплатну правову допомогу» є великим здобутком у сфері кримінальної юстиції, оскільки, доповнюючи один одного, ці Закони запровадили нові гарантії та механізми дотримання прав і свобод людини у кримінальному провадженні, зокрема права на захист.

Поряд з тим, як засвідчила практика, сьогодні порушення права на захист, зокрема права на безоплатну вторинну правову допомогу, є наслідком неналежного ставлення до службових обов'язків співробітників правоохоронних органів та відсутність контролю з боку вищого керівництва та прокуратури. Іншими словами, проблема існує не в новому законодавстві, а у його застосуванні. Наразі кримінальне провадження, яке має провадитись абсолютно за новими правилами, здійснюється «старими» кадрами системи правоохоронних органів, зі «старим» ставленням та «старими» методами роботи, без бажання усвідомити нову філософію КПК України 2012 р., яка полягає у гуманізації кримінальної юстиції.

А тому нагальною потребою на сьогодні, як вже зазначалось, є продовження реформування системи кримінальної юстиції, зокрема, шляхом розробки та прийняття нових законів щодо реформування прокуратури, органів внутріш-

ніх справ, створення бюро досудових розслідувань, що дасть змогу вдосконалити не лише діяльність правоохоронної системи, а й запобігти порушенню прав людини в ході кримінального провадження.

13.1.1.4. Скарги на неналежне оформлення обвинувальних актів

Протягом 2013 р. до Уповноваженого стали надходити скарги щодо неналежного оформлення органами прокуратури обвинувальних актів (понад 200). Оскільки ці порушення тягнуть за собою надмірне затягування строку тримання під вартою обвинувачених, зазначені скарги не можуть бути залишені поза увагою.

Так, відповідно до КПК України після завершення досудового розслідування складається обвинувальний акт, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення. Обвинувальний акт підписується слідчим та прокурором, який його затвердив, або лише прокурором, якщо він склав його самостійно. При цьому Кодексом визначені певні вимоги до обвинувального акта, зокрема, щодо його змісту та додатків, які мають бути долучені до нього (ст. 291). Обвинувальний акт надсилається до суду, який не пізніше п'яти днів з дня його надходження призначає підготовче провадження. У підготовчому засіданні суд має право, зокрема, прийняти рішення про повернення обвинувального акта, якщо він не відповідає вимогам, встановленим цим Кодексом. Одночасно у своїй ухвалі суд вказує строк, протягом якого прокурор має усунути виявлені недоліки, та продовжує строки тримання обвинуваченого під вартою. Відповідно до КПК України така ухвала суду може бути оскаржена в апеляційному порядку (ст. 314).

Як свідчить практика, недотримання зазначених положень КПК України тягне за собою повернення судами обвинувальних актів прокурорам для усунення недоліків, оскарження прокурорами зазначених судових рішень в апеляційному порядку, продовження тримання під вартою обвинувачених та, як наслідок, порушення права обвинувачених на розгляд справи у розумні строки.

Наприклад, у 2013 р. до Уповноваженого з прав людини надійшли звернення від обвинувачених К., Л., З., яким ще у січні 2013 р. було повідомлено про завершення СУ ГУ МВС України в м. Києві досудового розслідування у кримінальному провадженні стосовно них. Однак обвинувальний акт щодо зазначених осіб прокуратурою м. Києва був направлений до Шевченківського районного суду м. Києва тільки 29 квітня 2013 р. У подальшому згаданим судом обвинувальний акт п'ять разів повертався прокуророві для усунення недоліків, а строк дії обраного 18 червня 2012 р. цим особам запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою продовжувався як судом першої, так і судом апеляційної інстанції. Лише 27 грудня 2013 р. у цьому кримінальному провадженні судом проведено підготовче засідання.

Аналогічні порушення вищенаведених положень КПК України з боку прокуратури м. Києва було виявлено Шевченківським районним судом м. Києва і в кримінальному провадженні стосовно обвинувачених Я. та Я., досудове розслідування, у якому здійснювалось також СУ ГУ МВС України в м. Києві. Протягом 2013 р. ухвалами суду обвинувальний акт щодо зазначених осіб двічі повертався прокуророві для усунення недоліків, а суд апеляційної інстанції двічі залишав у силі зазначені рішення суду. Зважаючи на викладене, прокуратура м. Києва втретє направила обвинувальний акт вже до Печерського районного суду м. Києва. Однак і цей суд у листопаді 2013 р. ухвалив рішення про повернення обвинувального акта прокуророві для усунення порушень законодавства.

Слід зазначити, що в іншому кримінальному провадженні стосовно Вадима Р., у якому досудове розслідування проводилось тим же СУ ГУ МВС України в м. Києві, Дніпровський районний суд м. Києва також виявив подібні порушення КПК України та тричі протягом 2013 р. повертав обвинувальний акт щодо Р. прокурору м. Києва. При цьому апеляційний суд м. Києва тричі залишав у силі ухвали Дніпровського районного суду м. Києва з цього приводу.

Причиною появи вищезгаданих скарг знову є людський фактор – неналежне виконання своїх службових обов'язків з боку слідчих, прокурорів, а саме здійснювати кримінальне провадження у той спосіб, порядок та строки, що встановлені новим КПК України. Можна прогнозувати, що такі порушення і далі будуть предметом скарг до Уповноваженого, доки не буде реформована система правоохоронних органів і прокуратури, не підвищиться контроль за дотриманням законності під час досудового розслідування кримінального провадження з боку органів прокуратури усіх рівнів.

Однак зазначені порушення заслуговують на особливу увагу, оскільки створюють підґрунтя для порушення розумних строків, передбачених ст. 28 КПК України, а саме спричиняють необґрунтовану тривалість кримінального провадження та невинуваченого продовження тримання під вартою обвинуваченого.

Таким чином, сьогодні у кримінальному судочинстві складаються ризики для констатації у майбутньому Європейським судом з прав людини нових причин надмірної тривалості кримінального провадження, а отже, порушення розумних строків у кримінальному провадженні та права на свободу і особисту недоторканність.

13.1.1.5. Інші порушення, що допускаються під час застосування окремих положень КПК України

Поряд з типовими порушеннями прав затриманих осіб, які виявлені працівниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини під час моніторингових візитів до місць несвободи протягом 2013 р., спостерігаються й інші порушення процесуального законодавства, що виникають унаслідок хибного тлумачення або просто невиконання окремих положень КПК України та спричиняють порушення прав і свобод затриманих осіб.

Так, ст. 206 КПК України встановлені загальні обов'язки судді щодо захисту прав людини.

Відповідно до частини першої цієї статті кожен слідчий суддя суду, в межах територіальної юрисдикції якого перебуває особа, яка тримається під вартою, має право постановити ухвалу, якою зобов'язати будь-який орган державної влади чи службову особу забезпечити додержання прав такої особи.

Згідно із частиною шостою цієї статті, якщо під час будь-якого судового засідання особа заявляє про застосування до неї насильства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, слідчий суддя зобов'язаний зафіксувати таку заяву або прийняти від особи письмову заяву та: забезпечити невідкладне проведення судово-медичного обстеження особи; доручити відповідному органу досудового розслідування провести дослідження фактів, викладених у заяві особи; вжити необхідних заходів для забезпечення безпеки особи згідно із законодавством.

При цьому частиною сьомою ст. 206 КПК України встановлений обов'язок слідчого судді діяти відповідно до частини шостої цієї статті незалежно від наявності заяви особи, якщо її зовнішній вигляд, стан чи інші відомі слідчому судді обставини дають підстави для обґрунтованої підозри порушення вимог законодавства під час затримання або тримання в уповноваженому органі державної влади, державній установі.

Однак під час моніторингу, зокрема, фактів затримання правоохоронними органами учасників масових акцій, що тривали з листопада 2013 р. по лютий 2014 р., працівники Секретаріату Уповноваженого безпосередньо стали свідками недотримання цієї норми слідчими суддями під час розгляду питання щодо застосування до зазначених осіб запобіжного заходу взяття під варту, оскільки більшість із них мали видимі тілесні ушкодження або взагалі перебували у такому фізичному стані, що не давав їм змогу самостійно заявити про застосування до них насильства під час затримання.

Щодо інших порушень. Статтями 207–213 КПК України встановлений порядок затримання особи без ухвали слідчого судді, суду.

Так, частиною другою ст. 207 КПК України встановлено, що кожен має право затримати без ухвали слідчого судді, суду будь-яку особу при вчиненні або замаху на вчинення кримінального правопорушення, безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення чи під час безперервного переслідування особи, яка підозрюється у його вчиненні.

Частинною третьою цієї статті передбачено, що кожен, хто не є уповноваженою службовою особою (особою, якій законом надано право здійснювати затримання) і затримав відповідну особу у вищезазначеному порядку, *зобов'язаний негайно доставити* її до уповноваженої службової особи або *негайно повідомити* уповноважену службову особу про затримання та місцезнаходження особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення.

Відповідно до частини першої ст. 208 КПК України уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, лише у випадках: якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення; якщо *безпосередньо після вчинення злочину* очевидець, у тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин.

Проте на практиці спостерігається неоднакове тлумачення термінів «безпосередньо після вчинення злочину» та «щойно вчинила злочин», що дає можливість уповноваженим службовим особам виправдовувати свої дії, пов'язані із затриманням більше, ніж через добу після вчинення злочину осіб, підозрюваних у його вчиненні, без ухвали слідчого судді, суду.

Частиною третьою ст. 206 КПК України встановлено, що слідчий суддя зобов'язаний звільнити позбавлену свободи особу, якщо орган державної влади чи службова особа, під вартою яких тримається ця особа, не надасть судове рішення, яке набрало законної сили, або *не доведе наявність інших правових підстав для позбавлення особи свободи*.

Водночас при розгляді клопотання слідчого, прокурора про застосування запобіжного заходу слідчі судді не досліджують викладених вище обставин, чим спонукають співробітників правоохоронних органів у зазначений спосіб у подальшому порушувати не тільки право на свободу, а й право на захист, оскільки у згадану «не обліковану» добу із затриманою особою можна провести потрібні «не обліковані» процесуальні дії.

Далі. Відповідно до частини п'ятої ст. 208 КПК України про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, складається протокол, в якому, крім інших відомостей, зазначаються: місце, *дата і точний час (година і хвилини)* затримання відповідно до положень ст. 209 цього Кодексу.

Відповідно до частини першої ст. 209 КПК України особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою.

Однак практика засвідчує, що досить поширеними є випадки, коли після затримання особа тривалий час примусово тримається у відділі міліції без складення протоколу, а пізніше в протоколі затримання зазначається лише час складення протоколу. Зазначені порушення призводять до порушення строків затримання особи без ухвали слідчого судді, суду, передбачених ст. 211 КПК України (72 години з моменту затримання).

Відповідно до частини першої ст. 210 КПК України уповноважена службова особа зобов'язана доставити затриману особу до найближчого підрозділу органу досудового розслідування, в якому негайно реєструється дата, точний час (година і хвилини) доставлення затриманого та інші відомості, передбачені

законодавством. Про кожне затримання уповноважена службова особа одразу повідомляє за допомогою технічних засобів відповідальних осіб у підрозділі органу досудового розслідування. У разі наявності підстав для обґрунтованої підозри, що доставлення затриманої особи тривало довше, ніж це необхідно, слідчий зобов'язаний провести перевірку для вирішення питання про відповідальність винуватих у цьому осіб.

Однак результати моніторингових візитів вказують на те, що на практиці ці вимоги закону не виконуються. Доставлення затриманих осіб триває значно довше, ніж це необхідно. Наприклад, велика кількість осіб, що були затримані під час масових акцій, до доставлення до підрозділу органу досудового розслідування трималися в «автозаках» понад 6 годин. При цьому будь-яких перевірок із зазначеного питання не проводилось, а отже, й питання про притягнення до відповідальності винуватих у цьому осіб не порушувалось.

Згідно із частиною першою ст. 212 КПК України у підрозділі органу досудового розслідування мають бути призначені одна або декілька службових осіб, відповідальних за перебування затриманих. З метою забезпечення прав затриманих осіб на службову особу, відповідальну за перебування затриманих, покладено низку обов'язків, у тому числі: забезпечити запис усіх дій, що проводяться із залученням затриманого, зокрема час їх початку та закінчення, а також осіб, які проводили такі дії або були присутні при проведенні таких дій; забезпечити невідкладне надання належної медичної допомоги та фіксацію медичним працівником будь-яких тілесних ушкоджень або погіршення стану здоров'я затриманого.

Проте на практиці у переважній більшості цих підрозділів особи, які б відповідали за перебування затриманих, взагалі не визначені. Запис усіх дій, що проводяться із залученням затриманих, у тому числі час їх початку та закінчення, а також осіб, які проводили такі дії або були присутні при проведенні таких дій, не здійснюється. Надання належної медичної допомоги та фіксація медичними працівниками будь-яких тілесних ушкоджень або погіршення стану здоров'я затриманих не забезпечується.

До прикладу, більшість осіб, які брали участь в акціях протесту та були затримані правоохоронними органами у м. Києві та інших містах, мали численні тілесні ушкодження різного ступеня тяжкості та потребували медичної допомоги, проте працівники міліції викликали швидку допомогу лише через тривалий час після затримання, іноді через 6 годин, коли стан людини значно погіршувався.

Вважаю, що порушення наведених положень КПК України, які стосуються саме початкової стадії кримінального провадження, закладають підґрунтя для істотних порушень прав людини і основоположних свобод, які в майбутньому знову констатуватимуться Європейським судом з прав людини у його чергових рішеннях проти України. І причиною таких порушень знову є зневажливе ставлення працівників правоохоронних органів, прокурорів, суддів до людини

та до її прав і свобод, небажання змінювати себе та своє ставлення до роботи, небажання розуміти ті демократичні цінності й міжнародні стандарти у галузі прав людини, до яких прагне держава і суспільство.

Продовження реформування системи правоохоронних органів, прокуратури, судових органів має стати одним із пріоритетних завдань Верховної Ради України у поточному році.

13.1.2. ПОРУШЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ПІД ЧАС СУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Близько 50 % звернень громадян, що надійшли до Уповноваженого з питань кримінального судочинства, пов'язані саме із судовим розглядом кримінальних проваджень. Аналіз зазначених звернень засвідчує, що здебільшого в них йшлося про порушення права на свободу та права на судове провадження у розумні строки.

13.1.2.1. Порушення права на свободу

У 2013 р. до Уповноваженого з прав людини продовжували надходити численні скарги від обвинувачених щодо необґрунтованого та надмірно тривалого їх тримання під вартою, а отже, порушення права на свободу. Більшість із них були пов'язані саме з тими кримінальними справами, у яких судове провадження відповідно до перехідних положень нового КПК України продовжувало здійснюватись за правилами КПК України 1960 р. та тривало у більшості випадків понад три роки через неодноразовий розгляд справ судами різних інстанцій.

Слід зауважити, що у зазначеній категорії судових справ питання щодо перевірки обґрунтованості тримання під вартою, зміни запобіжного заходу на інший, не пов'язаний із триманням під вартою, також мали розглядатись судами у порядку, передбаченому КПК України 1960 р.

Водночас згідно із перехідними положеннями КПК України 2012 р. у разі якщо за результатами розгляду кримінальної справи відповідно до КПК України 1960 р. суд першої, апеляційної чи касаційної інстанції постановив рішення про її повернення прокуророві для проведення додаткового (нового) розслідування, таке розслідування має провадитись у порядку та у строки, визначені КПК України 2012 р., а отже, і судове провадження цієї справи надалі також має здійснюватись у порядку та у строки, встановлені цим Кодексом. Зауважу, що новим КПК України запроваджено більш гуманний підхід до вирішення питання щодо застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. При цьому у випадку його застосування це питання має переглядатись судом кожні два місяці, незалежно від клопотань учасників кримінального провадження.

З огляду на кількість вищезгаданих скарг та наведені норми КПК України 2012 р. Уповноваженим в квітні 2013 р. скеровано лист до в.о. Голови Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ С. М. Міщенко з приводу необхідності дотримання у зазначеній категорії судових справ сучасних міжнародних стандартів захисту прав та свобод людини, зокрема п. 3 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яким проголошено, що кожен, кого заарештовано або затримано згідно із положеннями підпункту «с» п. 1 цієї статті, має негайно постати перед судом чи іншою посадовою особою, якій закон надає право здійснювати судову владу, і йому має бути забезпечено розгляд справи судом упродовж розумного строку або звільнення під час провадження.

Підтримуючи позицію Уповноваженого щодо неприпустимості порушення прав і свобод громадян, з метою з'ясування стану реалізації судами положень Конституції України та процесуального закону при здійсненні кримінального судочинства Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ було проведено узагальнення судової практики судів першої та апеляційної інстанцій у справах стосовно осіб, що тримались під вартою, судове провадження щодо яких тривало понад 6 місяців.

Результати узагальнення засвідчили, що основною причиною тривалого розгляду справ суддями є неналежна організація ними процесу судового розгляду і характерним недоліком у діяльності практично усіх судів є оголошення необґрунтовано тривалих перерв між судовими засіданнями (від одного до кількох місяців), багаторазові відкладення слухання справи. Частими є випадки, коли судді не дотримуються процесуальних строків провадження та відкладають розгляд на два і більше місяці, що в умовах тримання під вартою є неприпустимим з огляду на вимоги оперативності розгляду. Якщо ж судді призначають справи частіше, двічі на місяць, то нерідко через неналежне планування у більшості випадків розгляд не відбувається. В узагальненні наведені також інші суттєві причини недотримання розумних строків розгляду кримінальних справ.

Зважаючи на виявлені порушення, Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ доведено до відома суддів першої та апеляційної інстанцій зміст проведеного узагальнення, надано рекомендації щодо усунення порушень в організації судового розгляду та наголошено на недопущенні таких випадків у майбутньому.

Стосовно скарг обвинувачених, що надходили до Уповноваженого протягом 2013 р. щодо порушення їхнього права на свободу у згаданій категорії справ, слід зазначити, що у більшості випадків Уповноважений зверталась до судових органів, у провадженні яких перебували справи заявників, з рекомендаціями щодо дотримання міжнародних стандартів з цього питання та застосування практики Європейського суду з прав людини. І приємним є те, що суди дослуховувались до зазначених рекомендацій та, за наявності підстав, позитивно вирішували клопотання заявників щодо зміни їм запобіжного заходу.

Наприклад, у березні 2013 р. до Уповноваженого надійшло *звернення Сергія Ч.* з приводу тривалого, з січня 2011 р., тримання під вартою та необґрунтованого його обвинувачення у скоєнні злочину, передбаченого частиною другою ст. 307 КК України. У відповідь на це звернення в квітні 2013 р. на адресу місцевого суду було направлено листа з зазначеними рекомендаціями та практикою Європейського суду з прав людини в аналогічних справах. У рамках провадження Уповноваженого було встановлено, що кримінальна справа щодо заявника неодноразово слухалась судами різних інстанцій. Зокрема, у листопаді 2011 р. Свердловським міським судом Луганської області був постановлений вирок, яким Ч. визнано винним у скоєнні згаданого злочину та призначено покарання у вигляді позбавлення волі строком на 7 років. Пізніше, у квітні 2012 р., суд апеляційної інстанції скасував цей вирок та направив справу прокурору для проведення додаткового розслідування. Після цього зазначена справа з червня 2012 р. по червень 2013 р. повторно розглядалась місцевим судом. Однак 11 червня 2013 р. судом справу знову направлено на додаткове розслідування. У жовтні 2013 р. апеляційний суд Луганської області залишив у силі рішення суду першої інстанції та одночасно вирішив питання щодо зміни запобіжного заходу тримання під вартою, застосованого до обвинуваченого, на особисте зобов'язання.

Аналогічне звернення надійшло до Уповноваженого від *Андрія М.*, який обвинувачувався у скоєнні злочину, передбаченого ст. 27, частиною п'ятою ст. 185 КК України, та тримався під вартою з грудня 2011 р. У рамках провадження Уповноваженого з прав людини за даним зверненням було встановлено, що кримінальна справа щодо заявника з грудня 2011 р. по березень 2012 р. розглядалась Київським районним судом м. Одеси. Пізніше цим судом прийнято рішення про зміну підсудності та справу направлено для розгляду до Комінтернівського районного суду Одеської області. У зв'язку із зазначеним Уповноваженим на адресу згаданих місцевих судів скеровувались листи з відповідними рекомендаціями щодо дотримання міжнародних стандартів щодо захисту прав людини під час розгляду судами кримінальних справ. У липні 2013 р. Комінтернівським районним судом прийнято рішення про направлення справи на додаткове розслідування та змінено заявнику запобіжний захід тримання під вартою на підписку про невиїзд.

І таких прикладів – десятки.

Сьогодні скарги щодо порушення права на свободу осіб, щодо яких розгляд справ судами здійснюється за правилами КПК України 1960 р., стає дедалі менше, а отже, скарги з цього питання мають тимчасовий характер.

Аналізуючи зазначену категорію справ, слід звернути увагу, що наразі суди, знайшовши підстави для повернення прокурору кримінальної справи (провадження) на додаткове розслідування, одночасно вирішують питання щодо зміни запобіжного заходу. І, як свідчить практика, у більшості випадків обви-

нувачених звільняють з-під варти у залі суду та застосовують інші запобіжні заходи, не пов'язані із позбавленням волі.

Отже, завдяки новому КПК України, яким встановлено, що тримання під вартою є винятковим запобіжним заходом, а також визначено новий порядок застосування запобіжних заходів, сьогодні суди усіх рівнів більш ретельно та з розумінням духу нового КПК України підходять до питання доцільності тримання обвинувачених під вартою. І це є надзвичайно важливим здобутком у запровадженні в національному кримінальному судочинстві міжнародних стандартів у сфері захисту права на свободу й особисту недоторканність.

13.1.2.2. *Порушення права на судове провадження у розумні строки через тривалість судових експертиз*

У 2013 р. до Уповноваженого з прав людини надійшла значна кількість звернень саме з приводу тривалості судового провадження у кримінальних справах, розгляд яких відповідно до перехідних положень КПК України відбувався за правилами КПК України 1960 р. За результатами перевірок, проведених за такими зверненнями, встановлено, що причиною тривалості судового розгляду таких справ є, як правило, їх складність, що зумовлена багатоепізодністю кримінальних правопорушень, великою кількістю обвинувачених та потерпілих, значною кількістю доказів, які належить дослідити, а також тривалістю судово-медичних експертиз.

Остання причина – тривалість судово-медичних експертиз – заслуговує на окрему увагу, оскільки була і продовжує бути предметом численних скарг до Уповноваженого з прав людини. Зокрема, громадяни повідомляють Уповноваженому про те, що експертизи, призначені у їх справах, тривають понад чотири роки, з яких більше трьох років займає лише очікування черги на їх проведення.

Наприклад, у січні 2013 р. до Уповноваженого з прав людини звернувся 75-річний житель м. Суми Олександр Б., який є потерпілим у кримінальній справі за фактом дорожньо-транспортної події, що мала місце у червні 2010 р. та у якій заявник отримав тілесні ушкодження. Ще в грудні 2011 р. у цій кримінальній справі призначено повторну комплексну судово-медичну та автотехнічну експертизу, проведення якої доручено Головному бюро СМЕ МОЗ України та яка на момент звернення до Уповноваженого ще не була розпочата.

Також у січні 2013 р. надійшло звернення жителя м. Бердянська Олександри С. щодо сприяння у прискоренні проведення комісійної судово-медичної експертизи стосовно її сина, який ще у 2004 р. отримав тяжкі тілесні ушкодження, внаслідок яких став інвалідом I групи. Зазначена експертиза була призначена ще в серпні 2012 р. та на момент звернення до Уповноваженого з прав людини не розпочата.

У серпні 2013 р. до Уповноваженого звернулася 84-річна жителька м. Севастополя Антоніна К. щодо тривалості, понад п'ять років, кримінального провадження у справі за фактом убивства її сина. Заявниця повідомила, що в січні 2013 р. ця справа за рішенням суду була направлена до Головного бюро СМЕ МОЗ України для проведення повторної комісійної, комплексної судово-медичної експертизи. Однак враховуючи те, що у цьому експертному закладі черга на проведення дослідження становить понад три роки, заявниця з огляду на свій похилий вік мала ґрунтовні побоювання, що може не дочекатись результатів як зазначеної експертизи, так і рішення у цій кримінальній справі.

У всіх подібних випадках Уповноважений з прав людини зверталась до Міністра охорони здоров'я України Р. В. Богатирьової з проханням вжити відповідних заходів щодо прискорення проведення згаданих експертиз. Однак у відповідь отримувала лише пояснення причин тривалості цих експертиз, які полягали у недостатній кількості лікарів судових експертів, що зумовлює утворення черги на проведення експертиз та досліджень понад три роки.

Є також випадки, коли суди, що призначили судово-медичні експертизи, отримували інформацію від експертних установ про те, що після проведення відповідних експертиз після спливу вищезгаданої трирічної черги відповіді на поставлені судом питання вже матимуть характер припущень, а не категоричних висновків. Це, у свою чергу, спонукало суди відкликати свої рішення щодо проведення експертиз та проводити судовий розгляд справ у межах тієї доказової бази, що міститься у матеріалах справи.

Щодо дотримання розумних строків судового розгляду у кримінальних провадженнях, розпочатих уже за правилами КПК України 2012 р., слід зазначити, що, зважаючи на встановлений цим Кодексом загальний строк досудового розслідування, який залежить від тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, до суду зазначені провадження фактично стали надходити лише у другому півріччі 2013 р., а отже, наразі практично відсутні підстави порушувати це питання. І підтвердженням цього є відсутність звернень громадян до Уповноваженого з цього приводу.

При цьому варто зауважити, що новації нового КПК України торкнулися й порядку здійснення судового розгляду у кримінальному провадженні й направлені вони насамперед на швидкий, повний та неупереджений судовий розгляд кримінального провадження, на дотримання розумних строків тривалості судового провадження, запобігання обставинам, які б сприяли затягуванню судового процесу тощо. Зокрема, йдеться про запровадження розумних строків; призначення запасного судді, якщо для судового провадження потрібен значний час; вирішення питання щодо застосування запобіжного заходу після спливу кожних двох місяців; проведення процесуальних дій у режимі відеоконференції; закриття кримінального провадження у формі приватного обвинувачення, у разі повторного неприбуття в судове засідання потерпілого без поважних причин; запровадження спрощеного провадження щодо кримі-

нальних проступків; здійснення кримінального провадження судом присяжних; запровадження угоди про примирення між потерпілим і підозрюваним чи обвинуваченим та угоди між прокурором і підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості; продовження судового розгляду після постановлення судом ухвали про доручення проведення експертизи, крім випадків, якщо таке продовження неможливе до отримання висновку експерта.

Слід зауважити, що у разі призначення судом експертизи і неможливості подальшого проведення судового розгляду без отримання висновку експерта суд має прийняти ухвалу про призупинення судового провадження. А з огляду на сучасну тривалість судових експертиз уже тепер можна спрогнозувати, що розумні строки судового провадження у кримінальних провадженнях, де будуть призначені такі експертизи, не будуть дотримані, а отже, такі кримінальні провадження матимуть перспективу бути предметом дослідження Європейського суду з прав людини, який вже багато років констатує порушення Україною положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у частині недотримання розумних строків під час кримінального провадження, у тому числі через надмірну тривалість судово-медичних експертиз.

Отже, оскільки причини тривалості судових експертиз, за повідомленням Міністра охорони здоров'я України, полягають саме у недостатній кількості лікарів-судових експертів, розв'язання цієї проблеми лежить виключно у площині фінансування видатків, спрямованих на підготовку необхідних спеціалістів, створення для них робочих місць та технічних умов.

Таким чином, для уникнення у майбутньому чергових рішень Європейського суду з прав людини проти України щодо порушення розумних строків кримінального провадження саме через надмірну тривалість судових експертиз слід невідкладно на законодавчому рівні вжити заходів стосовно належного матеріально-технічного та кадрового забезпечення експертних установ.

Узагальнені висновки

2013-й – перший рік дії нового КПК України. Надзвичайно важливими є новації, які запровадив цей Кодекс та які докорінно змінили порядок здійснення кримінального провадження.

Головною метою нового КПК України є ефективне розслідування кримінальних правопорушень з поєднанням дотримання міжнародних стандартів у сфері захисту прав і свобод громадян, незалежно від того, на якій стороні кримінального провадження вони знаходяться, – на стороні обвинувачення чи на стороні захисту.

Здійснення кримінального провадження сьогодні базується на принципі змагальності його сторін, яким надано рівні можливості щодо збирання

та подання до суду клопотань, скарг, речей, документів, інших доказів, а також реалізації інших процесуальних прав.

При цьому та обставина, що новий КПК України розпочав свою дію майже одночасно з Законами України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» й «Про безоплатну правову допомогу» підсилює сторону захисту, надавши їй додаткові можливості й гарантії дотримання прав і свобод затриманого, підозрюваного, обвинуваченого.

Однак практика засвідчує не тільки про позитивні зрушення, а й про проблемні моменти, пов'язані із реалізацією нового КПК України. І ці проблеми лежать саме у площині його застосування.

Зі звернень, що надходили протягом року до Уповноваженого, зрозуміло, що реалізація цього Кодексу ускладнена необізнаністю учасників кримінального провадження, включаючи заявника, потерпілого, слідчого, підозрюваного (обвинуваченого), адвокатів, а також інколи неоднаковим тлумаченням його норм. У відповідь на такі звернення Уповноваженим здебільшого надавались роз'яснення щодо передбачених КПК України шляхів вирішення порушених питань.

Водночас результати перевірок, що провадилися за ініціативи Уповноваженого, підтвердили і той факт, що співробітники правоохоронних органів нерідко свідомо вдаються до порушення КПК України. Наприклад, відмовляють у внесенні відомостей, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, приймають завчасні або необґрунтовані рішення про закриття кримінальних проваджень, не інформують територіальні центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги про затримання осіб, не інформують затриману особу про право мати захисника і побачення з ним до першого допиту тощо. При цьому всі ці порушення підтверджуються також відповідними постановами прокурорів чи ухвалами слідчих суддів або навіть ухвалами апеляційних судів, що долучаються до звернень громадян.

Зазначене ще раз вказує на те, що реформування системи кримінальної юстиції нерозривно пов'язане із прийняттям Верховною Радою України законів України «Про прокуратуру», «Про кримінальні проступки», «Про Державне бюро розслідувань», «Про пробацію» тощо.

Однак не менш важливою у цій реформі є зміна кадрової політики в системі органів досудового слідства та прокуратури, зміна підходів і методів роботи при здійсненні кримінального провадження, усвідомлення і сприйняття нової філософії КПК України.

Вважаю, що прийняття вищезгаданих законопроектів якраз і створить необхідні умови для запровадження у кримінальному судочинстві принципів та традицій європейської спільноти, забезпечення високого ступеня

захисту прав і свобод особи, створення надійних механізмів стримування і противаги, додаткової системи гарантій за обґрунтованістю та доцільністю обмеження конституційних прав та свобод особи.

Саме з метою недопущення порушень прав і свобод громадян у новітньому кримінальному процесі та за підтримки ПРООН, Департаменту юстиції США й інших міжнародних організацій Уповноважений з прав людини продовжує роботу щодо запровадження проекту «Моніторинг реалізації нового Кримінального процесуального кодексу України».

13.2. СУДОВИЙ ЗАХИСТ У ЦИВІЛЬНОМУ ТА АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

У 2013 р. з питань порушення права на судовий захист у цивільному та адміністративному судочинстві до Уповноваженого з прав людини надійшло **1027** звернень. Більшість таких звернень надійшли до Уповноваженого з м. Києва, Донецької, Дніпропетровської, Харківської та Львівської областей.

У відповідь на **812** звернень були надані роз'яснення переважно щодо порядку оскарження рішень місцевих органів виконавчої влади та судових рішень. Інші звернення були направлені до компетентних органів для проведення перевірки та вжиття відповідних заходів реагування із узяттям результатів їх розгляду на контроль. Зокрема, слід зазначити, що за 2013 р. у 90 випадках відповідними органами вжито заходів для поновлення прав заявників.

Як і раніше, до Уповноваженого з прав людини за захистом своїх прав переважно звертаються громадяни, які належать до найбільш уразливих верств населення, зокрема пенсіонери, ветерани та діти війни, інваліди, багатодітні та одинокі матері, малозабезпечені громадяни, які потребують правової допомоги.

У кожному такому зверненні повідомляється про порушення права на судовий захист, який полягає у порушенні розумних строків розгляду справи, права на своєчасне і повне виконання судового рішення, права на відшкодування державою шкоди, завданої злочином, та інше. Слід зазначити, що здебільшого такі звернення викликані правовою невідомістю громадян, хибним тлумаченням законодавства та незгодою з судовими рішеннями. Однак численними також є звернення, які засвідчують, що вищевказані порушення мають місце і є наслідком надмірної завантаженості суддів, недостатньою кількістю суддів, неналежного матеріального та кадрового забезпечення судів. Подібні проблеми продовжують мати місце і в органах державної виконавчої служби.

13.2.1. ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА РОЗГЛЯД СПРАВИ У РОЗУМНІ СТРОКИ

У 2013 р. до Уповноваженого з прав людини продовжували надходити скарги з порушеного питання. У більшості випадків це були звернення від дітей війни та пенсіонерів, які в судовому порядку оскаржували перерахунок та виплату пенсій чи інших соціальних виплат. Причиною тривалого судового розгляду продовжує бути значне завантаження судів розглядом саме цієї категорії судових справ. Про це вже наголошувалось у Щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини за 2012 р., однак ситуація щодо надмірної тривалості судового розгляду справ не змінилась.

Підтвердженням цього є скарга *пенсіонера з Львівської області Володимира С.*, який у січні 2013 р. звернувся до Уповноваженого з прав людини з приводу того, що Львівським апеляційним адміністративним судом тривалий час не розглядається його апеляційна скарга на рішення Чортківського районного суду Тернопільської області від 10 вересня 2010 р. у справі за його позовом щодо зобов'язання відповідача у справі здійснити перерахунок пенсії, незважаючи на те, що апеляційне провадження у цій справі відкрито ще 1 жовтня 2010 р. У відповідь на запит Уповноваженого з прав людини голова вказаного суду повідомив про надзвичайну завантаженість суддів та кадрову неуккомплектованість апеляційного суду, що є головною причиною несвоєчасного розгляду справ. Водночас Уповноваженого повідомлено, що розгляд справи Володимира С. було призначено на 7 березня 2013 р.

Інший приклад. У травні 2013 р. до Уповноваженого звернувся *пенсіонер з Дніпропетровської області Станіслав С.* щодо порушення Дніпропетровським апеляційним адміністративним судом його права на розгляд його справи у розумні строки. На запит Уповноваженого цей суд повідомив, що зазначена справа за апеляційною скаргою Управління Пенсійного фонду України м. Світловодська на постанову місцевого суду від 26 вересня 2011 р. про зобов'язання здійснити перерахунок пенсії заявника перебуває у його провадженні з 8 листопада 2011 р. Одночасно голова суду повідомив, що тривалий час розгляду адміністративних справ, що перебувають у провадженні суду, викликано надмірним навантаженням на працюючих суддів, що пов'язано із неуккомплектованістю суддівськими кадрами та великою кількістю адміністративних справ, що надходять у провадження суду. Зокрема, голова суду повідомив, що у 2012 р. у провадженні апеляційного суду перебувало 318 132 справи за наявності фактично 29 працюючих суддів із 53 належних за штатним розписом, а станом на червень 2013 р. до цього суду надійшло ще понад 10 000 справ. Лише після звернення Уповноваженого з прав людини до цього суду в інтересах пенсіонера зазначена справа була розглянута 13 червня 2013 р., правда, не на його користь.

Змушена наголосити, що викладена ситуація продовжує мати місце і у Вищому адміністративному суді України та Вищому спеціалізованому суді з розгляду цивільних і кримінальних справ, де касаційне провадження може тривати понад 1,5 року.

Так, у лютому 2013 р. до Уповноваженого звернувся *пенсіонер з Харківської області Данило Б.* щодо порушення його права на розгляд його справи касаційним судом упродовж розумного строку. Зокрема, заявник повідомив, що ухвалою Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2010 р. відкрито касаційне провадження за його касаційною скаргою на рішення апеляційного суду Харківської області від 21 серпня 2010 р. у справі за його позовом до Головного управління Пенсійного фонду України в Харківській області щодо перерахунку вилученої суми пенсії, однак рішення у справі не прийнято. На запит Уповноваженого з прав людини Голова Вищого адміністративного суду України І. Х. Темкіжев повідомив, що розгляд цієї справи затримується через надмірне завантаження суддів у зв'язку з надходженням великої кількості скарг та поінформував, що ця справа призначена до розгляду на 26 березня 2013 р.

У травні 2013 р. надійшло звернення до Уповноваженого з прав людини від *пенсіонерки Валентини Д. з м. Луганська*, в якому вона скаржилася на тривалість касаційного провадження у її справі щодо перерахунку пенсії. Як і в попередньому випадку, було з'ясовано, що касаційне провадження у цій справі відкрито ще 30 грудня 2011 р., а справа очікувала своєї черговості. У відповідь на запит Уповноваженого касаційний суд повідомив, що цю справу призначено до розгляду на 3 липня 2013 р.

Про порушення розумних строків розгляду справ у судах загальної юрисдикції вже наголошувалось у Щорічній доповіді Уповноваженого за 2012 р. Однак у 2013 р. ситуація у цій сфері абсолютно не змінилась і вказані порушення продовжують мати системний характер. Причини ті ж – неналежна організація матеріального та кадрового забезпечення судів, надмірне навантаження на суддів, довга тривалість експертиз, неявка у засідання учасників судового процесу тощо.

Крім того, у 2013 р. Європейський суд з прав людини продовжував констатувати порушення Україною прав людини, визначених п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод саме в частинні порушення розумних строків судового провадження у цивільних справах (див. рішення у справі «Кравець проти України» від 10 січня 2013 р. тощо).

Отже, вирішення питання щодо дотримання розумних строків у цій категорії справ залежить виключно від фінансування та належної організації роботи в органах судової влади.

13.2.2. ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА СВОЄЧАСНЕ ТА ПОВНЕ ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ

Повторно звертаю увагу, що виконання судового рішення відповідно до чинного законодавства України є невід'ємною складовою права кожного на судовий захист. А Європейський суд з прав людини стадію виконання судового рішення розглядає як складову права на справедливий суд, передбаченого ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, і розумні строки, визначені п. 1 цієї статті, застосовує і в тих справах, де скарги пов'язані з тривалим невиконанням рішень національних судів.

Проте кількість звернень громадян, що продовжують надходити до Уповноваженого з цього питання, ще раз підтверджують, що в країні ситуація у сфері виконання рішень національних судів не змінилась.

Підтвердженням цього є і той факт, що Україна продовжує посідати третє місце за кількістю заяв, що перебувають на розгляді Європейського суду з прав людини. І найбільша кількість заяв проти України, за якими у 2013 р. були ухвалені рішення щодо суті, стосується саме системної проблеми невиконання (тривалого невиконання) рішень національних судів, що є порушенням частини першої ст. 6 і ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 1 Протоколу № 1 до цієї Конвенції. На думку Європейського суду з прав людини, після ухвалення 15 жовтня 2010 р. пілотного рішення «Юрій Миколайович Іванов проти України» наша країна так і не спромоглася запровадити ефективні засоби юридичного захисту або поєднання таких засобів, здатних забезпечити адекватне та достатнє відшкодування за невиконання або несвоєчасне виконання рішень національних судів відповідно до принципів зазначеної Конвенції та практики Суду. У 2013 р. у 15 справах Європейський суд з прав людини визнав порушення Україною частини першої ст. 6 Конвенції (право на справедливий суд) у частині невиконання рішень національних судів. При цьому слід зауважити, що кожна така справа об'єднує десятки заяв. Наприклад, у справі «Цибулько та інші проти України», у якій рішення щодо суті ухвалене 20 червня 2013 р., об'єднано 250 заяв.

Статистика Міністерства юстиції України є сталою: наразі виконується лише близько 30 % рішень національних судів. Отже, решта 70 % – це порушення прав громадян на судовий захист, які мають перспективу бути предметом дослідження Європейського суду з прав людини.

Основними причинами неналежного та несвоєчасного виконання судових рішень продовжують бути неналежне виконання посадових обов'язків державними виконавцями, їх завантаженість, низький рівень професійної підготовки, плінність кадрів, неналежне матеріально-технічне забезпечення органів державної виконавчої служби, недосконалість законодавчої бази тощо.

Так, у березні 2013 р. до Уповноваженого з прав людини звернулись мешканці

м. Миколаєва, інваліди II групи, Анатолій Б. та Алла Б. зі скаргою на бездіяльність державного виконавця щодо тривалого, з 2006 р. невиконання рішення місцевого суду, яким одному із приватних підприємств було заборонено добудувати об'єкт самочинного будівництва та зобов'язано знести вже збудоване, що перешкоджало заявникам користуватись прибудинковою територією. У рамках провадження Уповноваженого було з'ясовано, що зазначене рішення суду не виконувалося внаслідок бездіяльності та неправомірних рішень державних виконавців, що підтверджено низкою судових рішень. На підставі чергового рішення апеляційного суду Миколаївської області 18 вересня 2013 р. виконавче провадження було поновлене, а державного виконавця притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

У квітні 2013 р. звернулася *жителька м. Житомира Світлана Б.*, яка повідомила про те, що з 2011 р. на виконанні місцевого відділу ДВС перебуває виконавчий лист щодо зобов'язання місцевого управління Пенсійного фонду України здійснити перерахунок пенсії. Незважаючи на те, що це рішення суду є рішенням зобов'язального характеру, а отже, не потребує будь-яких додаткових зусиль чи витрат на його виконання, на момент звернення до Уповноваженого воно не було виконаним. Після скерування Уповноваженим з прав людини до Державної виконавчої служби України відповідного листа зазначене рішення суду було виконане в повному обсязі. Крім того, за результатами перевірки в діях державних виконавців виявлено низку порушень Закону України «Про виконавче провадження», що призвело до тяганини та тривалого невиконання судового рішення. У зв'язку з цим винних осіб притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

Інший приклад. У червні 2013 р. до Уповноваженого звернулася *жителька м. Києва Світлана Ф.* щодо невиконання рішення Господарського суду м. Києва від 19 липня 2011 р. про зобов'язання одного із товариств з обмеженою відповідальністю у м. Києві звільнити самовільно зайняту земельну ділянку, на якій товариство побудувало мийку та станцію технічного обслуговування, незважаючи на те, що ця земельна ділянка межує з дитячим садочком і майданчиком та знаходиться на відстані 15 метрів від багатопверхового житлового будинку. З приводу невиконання рішення суду Секретаріатом Уповноваженого протягом року направлялись запити як до районного відділу ДВС, так і до Управління ДВС у м. Києві. Однак будь-яких пояснень щодо причин невиконання згаданого рішення суду надано не було, у зв'язку з чим з аналогічним запитом Уповноважений змушена була звернутися вже до Голови Державної виконавчої служби В. О. Дудінова. Провадження Уповноваженого за цим зверненням триває.

На окрему увагу заслуговують скарги, що стали надходити у 2013 р. та пов'язані з невиконанням судових рішень про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган, державні підприємства, установи, організації. Слід зазначити, що порядок виконання зазначених судових рішень урегульований Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» та постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 45. Відповідно до

зазначених нормативних актів виконання цих судових рішень здійснюється безпосередньо Державною казначейською службою України в межах відповідних бюджетних призначень та в порядку черговості надходження виконавчих документів.

Непоінформованість населення щодо впровадження нового порядку виконання згаданих рішень судів стала однією із причин тривалого їх невиконання, оскільки заявникам залишалось не зрозумілим, чому органи державної виконавчої служби повертали без виконання виконавчі документи з рекомендаціями звертатись до органів казначейської служби. Така необізнаність спонукала заявників оскаржувати зазначені дії державних виконавців у судовому порядку.

Водночас головною причиною появи таких скарг, як з'ясувалось за результатами перевірок, стало перевищення загальної суми коштів, яку за рішеннями судів слід було відшкодувати заявникам за рахунок Державного бюджету України, над сумою бюджетних асигнувань, що передбачені відповідною бюджетною програмою на 2013 р.

Наприклад, У березні 2013 р. до Уповноваженого звернувся *житель м. Харкова Юрій В.* з приводу невиконання Державною казначейською службою України рішення суду від 2010 р., яким на його користь було стягнуто 500 000 грн в рахунок відшкодування моральної шкоди, завданої незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури та суду. На запит Уповноваженого Державною казначейською службою України було повідомлено, що виконавчий лист за зазначеним рішенням суду знаходився в Службі та очікував своєї черги виконання, оскільки велика кількість виконавчих листів надійшли раніше виконавчого документа заявника.

У вересні 2013 р. звернувся *житель м. Львова Олександр Р.* щодо невиконання рішення місцевого суду від 2005 р. про стягнення з Державного бюджету України на його користь 379 000 грн. Після проведення перевірки Уповноваженим було з'ясовано, що відповідний виконавчий документ Державною казначейською службою України прийнятий до виконання та очікує своєї черги.

Отже, підсумовуючи, ще раз зауважую, що невиконання судових рішень в Україні продовжує мати системний характер. Воно є наслідком багатьох чинників, які лежать як в економічній, так і в законодавчій площині, і до усунення яких протягом багатьох років не вживається з боку держави будь-яких заходів, незважаючи на те, що Уповноважений з прав людини щорічно вказує на цей факт.

Крім того, підтвердженням цього є чергові рішення Європейського суду з прав людини проти України, прийняті у 2013 р., якими задоволено сотні заяв громадян та якими знову вказано державі на системний характер невиконання рішень національних судів.

При цьому дивує те, що посадові особи та органи державної влади, які чудово обізнані про зазначену ситуацію, про причини, що її створюють, про збитки, яких зазнає Державний бюджет України внаслідок виконання згаданих рішень

Європейського суду з прав людини, не вживають жодних заходів щодо усунення умов, які надають невиконанню судових рішень системного характеру.

Ще раз наголошую: системні порушення слід вирішувати системно, комплексно і на найвищому державному рівні шляхом належного матеріального забезпечення та внесення змін до відповідних законодавчих актів, що унеможливають виконання судових рішень, а отже, і унеможливають поновлення прав громадян.

13.2.3. ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ВІДШКОДУВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ЗЛОЧИНОМ

У Щорічній доповіді Уповноваженого за 2012 р. уже наголошувалось на тому, що з 2004 р. з моменту набрання чинності Цивільним кодексом України (далі – ЦК України), залишається невирішеним на законодавчому рівні питання щодо відшкодування державою шкоди, завданої злочином.

Нагадую, що відповідно до ст. 1177 ЦК України майнова шкода, завдана майну фізичної особи внаслідок злочину, відшкодовується державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин, або якщо вона є неплатоспроможною. Умови та порядок відшкодування майнової шкоди, завданої майну фізичної особи, яка потерпіла від злочину, встановлюється законом.

Статтю 1207 ЦК України встановлено, що шкода, завдана каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю внаслідок злочину, відшкодовується потерпілому або особам, визначеним ст. 1200 цього Кодексу, державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин, або якщо вона є неплатоспроможною. Умови та порядок відшкодування державою шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю, встановлюються законом.

Однак уже десятий рік поспіль зазначені права громадян так і залишаються декларативними, оскільки законодавцем до цього часу не розроблено та не прийнято закон, який би визначав умови та порядок відшкодування шкоди, передбаченої наведеними нормами.

Повторюю, що в судовій практиці відсутність такого закону є підставою для відмови у задоволенні позовів громадян про відшкодування шкоди, передбаченої статтями 1177, 1207 ЦК України.

Підтвердженням цього є звернення громадян до Уповноваженого з прав людини, де наголошувалось на порушенні їх права на відшкодування державою шкоди, завданої внаслідок злочину.

Отже, звернення громадян з цього питання є обґрунтованими, оскільки засвідчують, що право, передбачене ЦК України, наразі є декларативним і його реалізація залежить виключно від розробки порядку його впровадження.

Узагальнені висновки

Конституцією України гарантовано, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Саме з метою впровадження у життя сучасних демократичних міжнародних стандартів у галузі захисту прав і свобод громадян Верховною Радою України прийнято нові Закони «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про безоплатну правову допомогу» тощо.

Вдосконалення системи судового захисту триває. Зокрема, у цивільному та адміністративному судочинстві сьогодні важливим є те, що право на судовий захист існує для будь-якої особи, незалежно від участі в судовому розгляді. Це гарантує захист майнових і немайнових прав, надає можливість оскарження в суді дій і рішень посадових осіб, які порушують права громадян. Право на судовий захист включає в себе право на звернення до суду, право на об'єктивне і справедливе вирішення спору, право на винесення законного й обґрунтованого рішення, право на виконання судового рішення.

Однак, як зазначалось у Щорічній доповіді Уповноваженого за 2012 р., практика продовжує засвідчувати, що наразі в Україні порушення права на судовий захист давно набуло державного масштабу. Найбільшими порушеннями, які з року в рік констатує Європейський суд з прав людини, є порушення розумних строків розгляду справи та несвоєчасне і неповне виконання судових рішень. Останнє порушення має особливо негативний резонанс, оскільки виконання судових рішень є завершальною стадією судового провадження та впливає на авторитет не тільки судової гілки влади, а й на авторитет держави загалом.

Зазначені порушення давно мають системний характер і потребують негайного втручання і вирішення їх саме державою, оскільки поновлення в правах саме у сфері судового захисту неможливе без розгляду справи у розумні строки та без забезпечення своєчасного та повного виконання рішень судів.

Знову наголошую, що врахування практики Європейського суду з прав людини у правотворчій діяльності держави має стати обов'язком для законодавчої гілки влади, що забезпечить ефективний та своєчасний захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, гарантованих Конституцією України та визнаних міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

13.3. СУДОВІ ПРОВАДЖЕННЯ, ЩО ПЕРЕБУВАЛИ ПІД ОСОБИСТИМ КОНТРОЛЕМ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ

У 2013 р. тривав моніторинг Уповноваженого щодо дотримання судовими органами процесуальних прав громадян у низці справ, які набули широкого розголосу в суспільстві.

Так, протягом 2013 р. представник Уповноваженого продовжував представництво інтересів потерпілих у кримінальній справі за фактом вибуху побутового газу 13 жовтня 2007 р. у м. Дніпропетровську, у якій 14 грудня 2013 р. судом постановлено відповідний обвинувальний вирок, який наразі набрав законної сили.

Також представник Уповноваженого продовжував брати участь як представник потерпілих у кримінальній справі за обвинуваченням двох працівників Шевченківського РУГУ МВС України в м. Києві у вчиненні службових злочинів, унаслідок яких загинув 19-річний студент Ігор І. 24 січня 2013 р. апеляційним судом м. Києва цю справу направлено до Деснянського районного суду м. Києва на новий судовий розгляд зі стадії попереднього розгляду. Протягом року суд першої інстанції заслухав учасників процесу, допитав свідків, дослідив матеріали справи та в листопаді 2013 р. призначив повторну комісійну, судово-медичну експертизу, яка наразі триває.

На особливому контролі продовжувала перебувати справа за обвинуваченням Івана Н. у скоєнні злочину, передбаченого пунктами 6, 12 частини другої ст. 115 та за іншими статтями КК України, яка неодноразово розглядалась судами різних інстанцій, а 21 квітня 2011 р. щодо цієї справи Європейським судом з прав людини було винесено рішення у справі «*Нечипорук і Йонкало проти України*», яким констатовано порушення ст. 3, пунктів 1, 2, 3, 4, 5 статті 5, пунктів 1 і 3 (с) ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Вказане рішення Європейського суду з прав людини стало підставою для скасування Верховним Судом України всіх попередніх рішень судів у цій справі. За результатами нового розгляду Хмельницьким міськрайонним судом Хмельницької області стосовно Івана Н. 3 червня 2013 р. постановлено виправдувальний вирок, який набрав чинності 29 листопада 2013 р.

Крім того, протягом 2013 р. продовжувало тривати провадження Уповноваженого щодо дотримання процесуальних прав *Сергія Б., Ігоря М., Володимира Ш.*, кримінальна справа щодо яких розглядалась Києво-Святошинським районним судом Київської області (*справа «васильківських терористів»*). Ще у липні 2012 р. Уповноваженим з прав людини ініційовано перед головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України проведення перевірки стану виконання суддею вказаного суду Ю. С. Бурбелю, що розглядав дану справу, посадо-

вих обов'язків і присяги судді, вимог ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод під час розгляду вказаної кримінальної справи та, за наявності підстав, притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відрито дисциплінарну справу стосовно зазначеного судді, але прийняття рішення у цій справі відкладено до закінчення розгляду вищезгаданої кримінальної справи. 10 січня 2014 р. у згаданій кримінальній справі постановлено обвинувальний вирок. У зв'язку з цим 13 лютого 2014 р. Вища кваліфікаційна комісія суддів України поновила провадження у цій справі. Розгляд справи по суті Комісією відкладено через хворобу судді.

Крім того, у 2013 р. взято на особистий контроль так звану *справу «дніпропетровських терористів»*. Йдеться про кримінальну справу за фактом вчинення вибухів у м. Дніпропетровську 27 квітня 2012 р. за обвинуваченням *Дмитра Р., Лева П., Віктора С., Віталія Ф.* у скоєнні злочину, передбаченого частиною п'ятою ст. 27, частиною другою ст. 258 КК України (причетність до терористичних актів). Оскільки кримінальна справа перебуває на судовому розгляді Індустріального районного суду м. Дніпропетровська, Уповноваженим на адресу цього суду направлено відповідного листа з рекомендаціями щодо дотримання міжнародних стандартів у сфері дотримання прав і свобод громадян та прийнято рішення про присутність його представника під час розгляду вказаної справи судом з метою моніторингу дотримання процесуальних прав обвинувачених. При цьому 11.03.2014 р. ухвалою вказаного суду задоволено клопотання прокурора про закриття кримінальної справи щодо Дмитра Р. та Лева П. на підставі п. 2 ст. 6 КПК України 1960 р., скасовано щодо них запобіжний захід та звільнено їх з-під варту у залі суду. Судовий розгляд справи стосовно Віктора С., Віталія Ф. триває.

У липні 2013 р. Уповноважений з прав людини взяла на особистий контроль справу щодо порушення прав *жительки м. Запоріжжя Раїси Р.* під час поміщення її на примусове лікування до психіатричної лікарні. У рамках провадження Уповноважений та працівники її Секретаріату неодноразово виїжджали до м. Запоріжжя та мали зустрічі з Раїсою Р., її рідними та сусідами, ініціювали створення спеціальної комісії Міністерства охорони здоров'я України, яка вивчила психічний стан Р., здійснили моніторинг дотримання процесуальних прав Раїси Р. під час апеляційного розгляду справи щодо поміщення її на примусове лікування до психіатричної лікарні. Окрім того, Уповноважений ініціювала порушення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України дисциплінарної справи стосовно судді, яка приймала рішення щодо примусового лікування Р. Наразі розгляд даної справи Комісією відкладено через хворобу судді. При цьому в ході цього ж провадження здійснено моніторинг дотримання процесуальних прав дочки Раїси Р. – Дар'ї, щодо якої працівниками міліції було складено низку протоколів про адміністративні правопорушення, які вчинені нею під час затримання її матері для поміщення на примусове лікування до психіатричної лікарні. За результатами розгляду зазначених справ судом відмовлено у притягненні останньої до адміністративної відповідальності.

13.4. ДОСТУП ДО СУДУ МАЛОМОБІЛЬНИХ ГРУП НАСЕЛЕННЯ

Згідно зі ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Статтею 9 цього Закону також передбачено, що правосуддя в Україні здійснюється на засадах рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак.

Доступ до суду є одним з аспектів права на судовий захист. Загальновідомо, що реалізація цього права починається саме з можливості доступу особи до суду. Крім того, однією з гарантій зазначеного права є можливість представити свою справу в суді особисто.

Однак, незважаючи на те, що законодавством встановлено рівні можливості для всіх щодо реалізації цих прав, існує група людей, які фізично мають долати перешкоди для того, щоб захистити свої інтереси в суді.

Такою групою є так звана маломобільна група населення (МГН). До неї належать люди, які відчувають труднощі при самостійному пересуванні, одержанні послуги, необхідної інформації або при орієнтуванні в просторі. До маломобільних груп населення належать інваліди, люди з тимчасовим порушенням здоров'я, вагітні жінки, люди старшого (похилого) віку, люди з дитячими візками та ін. З огляду на такий широкий спектр категорій осіб, яких можна віднести до маломобільної групи населення, ця група налічує приблизно третину всього населення.

Враховуючи, що більшість судів розташовані у старих будинках (архітектурних пам'яток), проблема доступності їхніх приміщень, інформаційного та інженерного обладнання для представників МГН є, без перебільшення, нагальною.

З метою створення належних умов доступності будинків і споруд наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 02.11.2006 р. № 362 було затверджено Державні будівельні норми України «Будинки і споруди. Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення» (ДБН В.2.2-17:2006).

Ці норми поширюються на проектування і реконструкцію цивільних (житлових і громадських) будинків та споруд з урахуванням потреб людей, які належать до маломобільних груп населення, функціонально-планувальні елементи будинків і споруд, їх земельні ділянки, а також на вхідні вузли, комунікації, шляхи евакуації, приміщення (зони) проживання, обслуговування і робочі місця, а також їх інформаційне та інженерне обладнання.

Крім того, наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 17.05.2010 р. № 175 було затверджено Державні будівельні норми України «Будинки і споруди. Суди» (ДБН В.2.2-26:2010). Пунктом 4.3 цих норм передбачено, що при проектуванні, будівництві нових і реконструкції будинків судів належить дотримуватись вимог щодо їх доступності для МГН, викладених у ДБН В.2.2-17:2006 та ДБН В.2.2-9.

У результаті моніторингу доступності судів України для МГН, реалізованого в межах компанії «Правосуддя без бар'єрів» за підтримки низки громадських об'єднань, було виявлено низький рівень відповідності будівель та приміщень судів України вимогам доступності для МГН.

Моніторинг доступності будівель суду для представників МГН проводився через дослідження таких індикаторів, як доступність при вході до будівлі (наявність інформації про установу, графік її роботи, наявність пандусу та його характеристики), проходженні перепускного пункту (наявність технічних пристроїв контролю, їхні габарити, доступність канцелярії суду), пересуванні всередині приміщення (наявність ліфтів, наявність порогів, ширина дверей, наявність та якість інформаційних стендів, зручність ознайомлення з інформацією тощо), користуванні санвузлом (розташування, пристосованість до потреб представників МГН). У ході моніторингу було проінспектовано будівлі (приміщення) 72 судів у 16 областях України.

Щодо доступності при вході до будівлі

Відповідно до ДБН В.2.2-17:2006 сходи повинні дублюватися пандусами, а за необхідності – іншими засобами підйому та відповідати вимогам ДБН В.2.3-5 (п. 5.10); вхід на територію або ділянку слід обладнувати доступними для інвалідів елементами інформації про об'єкт (п. 5.12); прилади для відчинення і зачинення дверей, горизонтальні поручні, а також ручки, важелі, крани і кнопки різних апаратів, отвори торговельних і квиткових автоматів та інші пристрої, якими можуть скористатися МГН усередині будинку, слід встановлювати на висоті не більше 1,1 м і не менше 0,85 м від підлоги і на відстані не менше 0,4 м від бічної стіни приміщення або іншої вертикальної поверхні (п. 6.5.7); зовнішні сходи і пандуси повинні мати поручні з урахуванням технічних вимог до опорних стаціонарних пристроїв згідно з чинними нормативними документами (п. 6.1.2); система засобів інформації зон і приміщень, доступних для відвідування або проживання МГН (особливо в місцях масового відвідування), а також доступних для них вхідних вузлів і шляхів руху, повинна забезпечувати

безперервність інформації, своєчасне орієнтування й однозначне упізнання об'єктів і місць відвідування. Вона повинна передбачати можливість одержання інформації про асортимент послуг, що надаються, розміщення і призначення функціональних елементів, розташування шляхів евакуації, попереджати про небезпеку в екстремальних ситуаціях тощо (п. 6.5.2).

Відповідно до п. 8.4.12 ДБН В.2.2-26:2010 інформація повинна бути доступною для всіх категорій маломобільних відвідувачів. Вона повинна бути безперервною, що забезпечує своєчасне орієнтування відвідувача, а також однозначне упізнання ним об'єктів і місць відвідування.

У результаті моніторингу було виявлено, що 19 із 72 судових установ не мають на будівлі вивісок, які б інформували про те, що в будівлі знаходиться суд, та інформаційних дошок про розклад роботи. У деяких судах для того, щоб ознайомитися з інформаційними вивісками, розміщеними на будівлях біля входу, необхідно піднятися по сходинках, які не обладнані пандусом або пандус яких не придатний до використання. Крім того, проблемою також залишається відсутність на вулицях біля судів інформаційних показників руху до будівлі суду, які б полегшували орієнтування представників МГН щодо правильного напрямку до будівлі суду у разі, коли вона знаходиться в середині кварталу, у дворах інших будівель.

Більше половини судів не обладнано кнопкою виклику персоналу для осіб з обмеженими фізичними можливостями. У деяких судах такі кнопки розташовано у недоступних для представників МГН місцях з порушенням відповідних вимог п. 6.5.8 ДБН В.2.2-17:2006.

Лише близько половини відвіданих судів мають такий засіб, як пандус. Крім того, лише у половини судів, які мають такий засіб, його улаштовано з урахуванням усіх будівельних норм. Лише у третини судів вхідні східці (пандус) обладнані стійкими поручнями.

Щодо проходження перепускного пункту

Відповідно до ДБН В.2.2-17:2006 ширина шляху руху на ділянці при зустрічному русі інвалідів на кріслах-візках повинна бути не менше 1,8 м з урахуванням габаритних розмірів крісел-візків відповідно до чинних нормативних документів (п. 5.3); ширина дверних і відкритих прорізів у стіні, а також виходів із приміщень і з коридорів у сходову клітку повинна бути не менше 0,9 м. При глибині косяка відкритого прорізу більше 1,0 м ширину прорізу слід приймати по ширині комунікаційного проходу, але не менше 1,2 м. Дверні прорізи не повинні мати порогів і перепадів висот підлоги. За необхідності влаштування порогів їх висота або перепад висот не повинні перевищувати 0,025 м (п. 6.1.11).

Відповідно до п. 7.1.2 ДБН В.2.2-26:2010 при головному вході в будинок суду, в зоні вестибюлю, належить передбачати контрольний-пропускний пункт вхідного контролю та охорони з місцем пропуску через турнікет та рамку стаці-

онарного металодетектора. Площу контрольно-пропускного пункту вхідного контролю та охорони слід приймати з розрахунку не менше ніж 8,0 м² на двох працівників охорони. Контрольно-пропускні пункти повинні бути пристосовані для пропускання та проведення догляду МГН. Поруч зі стаціонарним металодетектором має бути передбачений контрольований прохід завширшки не менше ніж 0,9 м для проходу інвалідів, які пересуваються в інвалідних візках.

У результаті моніторингу було виявлено, що у більшості судів ширина встановлених технічних засобів контролю – стаціонарні металодетектори та турнікети – становить менше 80 см, що унеможлиблює проїзд особи на візку. Інших, ніж через вказані засоби контролю, проходів до приміщення суду не передбачено. У результаті особа, яка пересувається на візку, позбавлена можливості безперешкодно потрапити до будівлі суду.

Водночас є позитивним досвід облаштування вхідного проходу в Центральному районному суді м. Сімферополя, де ширина рамки металодетектора становить 2 м, що дає можливість безперешкодного проїзду осіб, які пересуваються на візку.

Крім того, негативною з погляду забезпечення безперешкодного доступу до приміщення суду цієї категорії осіб є практика поєднання при вході в суд рамки металодетектора з турнікетом або розташування різних предметів (наприклад, столів, тумб) біля цих засобів контролю, які унеможливають вхід до приміщення інакше, ніж через ці засоби. Таке облаштування входу мають, зокрема, Жовтневий районний суд м. Луганська, апеляційний суд АР Крим.

Іншою проблемою облаштування контрольно-пропускних пунктів у приміщеннях судів є неприйнятна висота розташування місця прийому документів охороною суду (зависокі столи, стійки тощо), що створює додаткові перешкоди при допуску представників МГН (Мукачівський міськрайонний суд Закарпатської області, Джанкойський міськрайонний суд АР Крим, Чернігівський окружний адміністративний суд) .

Щодо пересування всередині приміщення

Відповідно до ДБН В.2.2-17:2006 приміщення, де можуть перебувати інваліди на кріслах-візках, слід розмішувати на рівні входу, найближчого до поверхні землі. При іншому розміщенні приміщень по висоті будинку, крім сходів, слід передбачати пандуси, ліфти згідно з відповідними вимогами, піднімальні платформи, вертикальні підйомники або інші пристрої для переміщення інвалідів (п. 6.1.5); шляхи руху МГН усередині будинку слід проектувати згідно з нормативними вимогами до шляхів евакуації людей з будинку. Ширина шляху руху в коридорах, приміщеннях, галереях тощо повинна бути не меншою, ніж при русі крісла-візка в одному напрямку 1,5 м; при зустрічному русі – 1,8 м. Ширину проходу в приміщенні з обладнанням і меблями слід приймати не менше 1,2 м. Ширина балконів і лоджій повинна бути не меншою 1,5 м у просвіті. Ширину коридору або переходу

в інший будинок слід приймати не менше 2,0 м. Підходи до різного обладнання і меблів повинні бути не меншими 0,9 м, а за необхідності повороту крісла-візка на 90° – не менше 1,2 м (п. 6.1.6); діаметр зони для самостійного розвороту на 90–180° інваліда на кріслі-візку слід приймати не менше 1,5 м. Біля столів, прилавоків і інших місць обслуговування, біля настінних приладів, апаратів і пристроїв для інвалідів слід передбачати вільний простір розмірами в плані не менше 0,9 м x 1,5 м. Глибина простору для маневрування крісла-коляски перед дверима при відчиненні «від себе» повинна бути не менше 1,2 м, а при відчиненні «до себе» – не менше 1,5 м за ширини не менше 1,5 м (п. 6.1.7); ширина дверних і відкритих прорізів у стіні, а також виходів із приміщень і з коридорів у сходову клітку повинна бути не менше 0,9 м. При глибині косяка відкритого прорізу більше 1,0 м ширину прорізу слід приймати по ширині комунікаційного проходу, але не менше 1,2 м. Дверні прорізи не повинні мати порогів і перепадів висот підлоги. За необхідності влаштування порогів їх висота або перепад висот не повинні перевищувати 0,025 м (6.1.11); будинки та споруди слід обладнувати пасажирськими ліфтами та підйомниками (нахиленими або вертикальними піднімальними платформами тощо) у випадку розміщення приміщень, відвідуваних інвалідами на кріслах-візках, на поверхах вище або нижче поверху основного входу до будинку (першого поверху) (п. 6.3.1).

Відповідно до ДБН В.2.2-26:2010 зали судових засідань повинні розміщуватись, як правило, на перших поверхах будинку суду (п. 6.1.9); приміщення для приймання та відправлення кореспонденції (експедиції чи філії поштового відділення) повинні розташовуватись на першому поверсі та мати індивідуальний вхід з вулиці (п. 6.1.11); на першому поверсі будинку суду чи на поверсі, де передбачається найбільша кількість місць у залах судових засідань, повинна бути передбачена спеціальна універсальна кабіна для МГН (п. 9.10).

У результаті моніторингу було встановлено, що більшість з відвіданих судів розташовано в багатоповерхових будівлях. При цьому не всі з них мають належним чином облаштовані ліфти та сходи. У деяких будівлях судів ліфтів за проектною документацією взагалі не передбачено. Відповідно, у таких приміщеннях потрапити до зали судового засідання, розташованої не на першому поверсі, без сторонньої допомоги особи, які пересуваються на візках, можливості не мають.

Також є суди, приміщення яких мають неналежну ширину коридорів або простір коридору яких звужується за рахунок розташованих повз його стін меблів, що для певних категорій представників МГН зовсім унеможливорює пересування (Красногвардійський районний суд, апеляційний суд Київської області).

Пересуванню осіб на візках у приміщенні багатьох судів також перешкоджають неналежної висоти пороги та перепади підлоги у дверних проїмах (Мукачівський міськрайонний суд Закарпатської області, Центральний районний суд м. Сімферополя АР Крим, Новозаводський районний суд м. Чернігова, Подільський районний суд м. Києва).

Також можна відмітити, що не у всіх судах інформаційні стенди розміщено у доступних з точки зору потреб представників МГН місцях: надто високо, не на першому поверсі, з неналежним освітленням, над сходами тощо (Білогірський районний суд АР Крим, апеляційний суд Київської області, Лутугінський районний суд Луганської області, Святошинський районний суд м. Києва).

Крім того, в деяких судах не забезпечено можливість розвороту інвалідного візка біля перепускного пункту (Шевченківський районний суд м. Києва, Білогірський районний суд АР Крим).

Щодо користування санвузлом

Особливо тяжким виявилось питання забезпечення доступу людей у приміщенні суду до санвузла.

Відповідно до ДБН В.2.2-26:2010 у будинках судів необхідно передбачати санвузли для відвідувачів, працівників суду та підсудних (в загальних судах) окремо для кожної з названих груп осіб. Основою розрахунку кількості та площ санітарно-гігієнічних приміщень є розрахункова чисельність осіб чоловічої та жіночої статей, що встановлюється завданням на проектування. Пропускна спроможність обладнання слід визначати за ДБН В.2.2-9, СНіП 2.09.04 та іншими нормативними документами. Санвузол при кожній нарадчій кімнаті головних учасників судового процесу, при кожній нарадчій кімнаті присяжних (при запровадженні участі присяжних у здійсненні правосуддя в апеляційних інстанціях розгляду судових справ), при приміщенні для конвою, груп приміщень охорони будівлі суду, залі президії обладнується одним унітазом і умивальником у шлюзі. Санвузол при кабінеті голови суду обладнується унітазом, умивальником, душовою кабіною (п. 9.9); санітарно-гігієнічні вимоги доступності та зручності використання санітарно-гігієнічних приміщень МГН повинні бути забезпечені згідно з ДБН В.2.2-17. На першому поверсі будинку суду чи на поверсі, де передбачається найбільша кількість місць у залах судових засідань, повинна бути передбачена спеціальна універсальна кабіна для МГН (п. 9.10).

У 33 з 72 судів, які стали об'єктом моніторингу, санвузли не доступні для відвідувачів суду. Так, санвузли знаходяться на вулиці в непридатному для використання стані (Білогірський районний суд АР Крим, Лутугінський районний суд Луганської області); не на першому поверсі (інколи в підвалі), в аварійному стані (Сімферопольський районний суд, Ужгородський міськрайонний суд, Мукачівський міськрайонний суд Закарпатської області), замкнені (Бабушкінський районний суд м. Дніпропетровська, Дзержинський районний суд м. Кривого Рогу, Джанкойський міськрайонний суд, Центральний районний суд м. Сімферополя). У Ленінському районному суді м. Миколаєва для того, щоб потрапити до санвузла, необхідно пройти через зал засідань.

У більшості судів, де доступні санвузли, немає вказівників про їх місцезнаходження.

З огляду на це можна стверджувати про те, що облаштування входів до багатьох будівель судів, перепускних пунктів у цих будівлях, приміщень та санвузлів потребує приведення у відповідність до вимог згаданих будівельних норм. У зв'язку з цим вбачається за необхідне рекомендувати Державній судовій адміністрації України:

- 1) вжити заходів для перевірки будівель (приміщень) судів на предмет їх відповідності будівельним нормам;*
- 2) вжити належних заходів для приведення облаштування входів до будівель, перепускних пунктів, приміщень та санвузлів судів України до вимог будівельних норм;*
- 3) у разі якщо забезпечити таку відповідність у межах будівлі, в якій розміщено суд, неможливо, вжити заходів для вирішення питання надання таким судам іншого відповідного приміщення.*

Інші питання щодо перебування осіб у приміщенні суду

У процесі реалізації моніторингу також виявлено низку інших питань, що потребують нормативного врегулювання, в контексті правил перебування осіб у приміщеннях судів.

Так, варто уваги те, що наразі існує неоднозначна практика щодо можливості фото- та відеозйомки в будівлі суду поза межами судового процесу. Низка територіальних управлінь Державної судової адміністрації України повідомили, що нормами законодавства це питання на даний час не врегульовано (Луганське і Херсонське управління ДСА). Деякі управління ДСА повідомили, що проведення такої зйомки регламентується нормами процесуального закону (Київське і Дніпропетровське управління ДСА), що ці питання мають бути врегульовані правилами поведінки в суді (Житомирське управління ДСА) тощо.

З огляду на викладене вбачається за необхідне рекомендувати Державній судовій адміністрації України вивчити практику організації діяльності судів щодо можливості фото- та відеозйомки в приміщенні суду поза судовим процесом і внести в установленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення з метою встановлення однакової практики з цього питання.

Спільним наказом Державної судової адміністрації України та Міністерства внутрішніх справ України від 12.09.2005 р. № 102/765 «Про затвердження Правил пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів» затверджено вичерпний перелік підстав для заборони пропуску осіб до приміщення суду. Так, забороняється пропуск осіб до приміщень у стані сп'яніння, що ображає людську гідність і суспільну мораль (алкогольного чи наркотичного); з тваринами; з легкозаймистими, вибухонебезпечними, радіоактивними та отруйними речовинами; з колючо-ріжучими предметами; з валізами, господарськими сумками, пакетами, розмір яких перевищує 45х35х15 см.

Однак у результаті моніторингу було виявлено, що приблизно у третини судів є власні правила допуску осіб до приміщення суду.

Так, забороняється пропуск осіб до приміщення судів у одязі пляжного характеру та у верхньому одязі (куртка, пальто, шуба тощо) (п. 16.6 та п. 16.7 Інструкції щодо здійснення контрольно-пропускного режиму в приміщення господарського суду АР Крим особовим складом СБСМ «Грифон» при ГУ МВС України в АР Крим, затвердженої начальником ГУ МВС України АР Крим 11.04.2013 р. за погодженням з головою господарського суду АР Крим та командира батальйону СБСМ «Грифон» при ГУ МВС України в АР Крим); у неохайному вигляді та пляжному одязі (п. 1.1 наказу голови Красногвардійського районного суду АР Крим від 24.05.2013 р. № 07/1.115-1); у одязі, який несумісний з місцем перебування, що входить у суперечності з морально-етичними нормами суспільства (спортивна форма одягу, надто відкритий чи прозорий одяг та інше) (п. 3.2 наказу голови Вінницького суду Вінницької області від 16.07.2013 р. № 117-а); у джинсовому одязі (Оболонський районний суд м. Києва); у пляжному одязі, дуже брудному одязі та екстравагантному зовнішньому вигляді (субкультури «панки», «емо», «готи» тощо) (п. 2.4. наказу голови Луганського окружного адміністративного суду), у стані сп'яніння (алкогольного чи наркотичного), що ображає людську гідність і суспільну мораль, з тваринами, з агресивною поведінкою, малолітніми, якщо вони не є учасниками судового процесу (Автозаводський районний суд м. Кременчука); у цирковому, театральному чи маскарадному одязі, з розмальованим обличчям та відкритими частинами тіла (за винятком татуювань) (Світловодський міськрайонний суд Кіровоградської області).

Окремої уваги заслуговують Правила поведінки громадян у приміщенні Сімферопольського районного суду АР Крим, затверджені протоколом загальних зборів суддів Сімферопольського районного суду АР Крим від 21 червня 2013 р. № 14, згідно з якими відвідувачі суду зобов'язані мати охайний зовнішній вигляд. Не допускається присутність у приміщенні суду у шортах, майках, топіках, міні-спідницях, одязі з прозорих тканин, з відкритими частинами тіла, у пляжному вигляді та без взуття (п. 8); не допускається відвідування приміщення суду громадянами з ознаками алкогольного чи наркотичного сп'яніння, неповнолітніх віком до 16 років для участі у судовому засіданні як учасників судового процесу чи свідків. Неповнолітні діти віком до 16 років можуть перебувати у приміщенні суду тільки у супроводі близьких родичів, опікунів або педагогів (інших супроводжувачих осіб) (п. 5); заборонено проходження до приміщення суду громадян з будь-якими візками, велосипедами та сумками, валізами чи іншими предметами розміром більш як: 40см x 15см x 25см (крім портфелів, папок та дамських сумок) (п. 3).

Аналогічні правила поведінки в приміщенні суду мають Чернігівський районний суд Чернігівської області, Дубенський міськрайонний суд Рівненської області.

Крім того, заслуговує на увагу також той факт, що у більшості судів, які були об'єктом моніторингу, встановлено власні правила поведінки в суді. 15 судів

у відповідь на інформаційні запити повідомили про те, що в їхніх установах не видавалися розпорядчі документи, якими б встановлювались правила поведінки відвідувачів у приміщенні суду. Так, згідно з відповіддю Жмеринського міського суду Вінницької області № 166/29.08.2013 р. для учасників процесу правила їх поведінки та їх права передбачені ЦПК України, КПК України та іншими законодавчими актами. Документи, а саме накази (розпорядження), що встановлюють правила поведінки осіб у приміщенні суду, не передбачені законодавством та відсутні.

У судах, які мають затверджені правила поведінки в приміщенні суду, крім стандартних для громадських місць заборон щодо паління, вживання спиртних напоїв тощо, також забороняється: голосно розмовляти та вчиняти сварки (Сімферопольський районний суд АР Крим, Дубенський міськрайонний суд Рівненської області, Окружний адміністративний суд АР Крим, Оболонський районний суд м. Києва та ін.); проводити фото- та відеозйомку (Чернігівський районний суд Чернігівської області, Господарський суд Чернігівської області, Ізмаїльський міськрайонний суд Одеської області та ін.); перебувати з продуктами харчування, морозивом, пляшками з водою, жувальною гумкою, піднімати обірвані дроти чи торкатись до висячих дротів, виносити матеріальні цінності без відома керівництва, входити рекламним агентам і розповсюджувачам будь-якої продукції, крім працівників та організацій, яким надано право на торгівлю керівництвом суду (Вінницький міський суд Вінницької області).

З огляду на те, що згаданими правилами встановлюються права та обов'язки осіб, які перебувають у приміщенні суду, вбачається за необхідне з метою встановлення юридичної визначеності рекомендувати Державній судовій адміністрації України вжити заходів для уніфікації правил поведінки в приміщенні суду відвідувачів, а також недопущення розширення судами встановлених у відповідному порядку підстав для недопущення осіб у приміщення суду.

Узагальнені висновки та рекомендації

1. *Облаштування входів до багатьох будівель судів, перепускних пунктів в цих будівлях, приміщень та санвузлів потребує приведення у відповідність до вимог ДБН В.2.2-17:2006 та ДБН В.2.2-26:2010. У зв'язку з цим убагацьється за необхідне рекомендувати Державній судовій адміністрації України:*
 - *вжити заходів для перевірки будівель (приміщень) судів України на предмет їх відповідності згаданим будівельним нормам;*
 - *вжити належних заходів для приведення облаштування входів до будівель, перепускних пунктів, приміщень та санвузлів судів України до вимог зазначених будівельних норм;*

- у разі якщо забезпечити таку відповідність у межах будівлі (приміщення), в якій розміщено суд, неможливо, вжити заходів для вирішення питання надання таким судам іншого відповідного приміщення.
2. Убачається за необхідне рекомендувати Державній судовій адміністрації України вивчити практику організації діяльності судів щодо можливості фото- та відеозйомки в приміщенні суду поза судовим процесом та внести в установленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення з метою встановлення однакової практики з цього питання.
 3. Убачається за необхідне з метою встановлення юридичної визначеності рекомендувати Державній судовій адміністрації України визначитись із доцільністю існування правил поведінки в приміщенні суду відвідувачів та, у разі доцільності, їх уніфікувати.

РОЗДІЛ 14

МОНІТОРИНГ СТАНУ ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Правове регулювання свободи мирних зібрань у 2013 р. не зазнало суттєвих змін. 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, а також Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 у справі № 1-30/2001 за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої ст. 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).

Незважаючи на те, що в парламенті зареєстровано два проекти Закону «Про свободу мирних зібрань», профільного закону, який би регламентував організацію та проведення мирних зібрань громадян, в Україні досі не ухвалено.

Відсутність такого закону призводить до заповнення правового вакууму підзаконними актами місцевих органів влади, необґрунтованих заборон мирних зібрань адміністративними судами, притягнення до адміністративної відповідальності учасників, різноманітних порушень прав людини органами внутрішніх справ, встановлення різного роду обмежень на мирні зібрання з боку органів місцевої влади.

У 2013 р. було винесено два рішення Європейського суду з прав людини стосовно порушення права на мирні зібрання. У справі «*Веренцов проти України*» ЄСПЛ визнав, що справа свідчить про системну проблему – законодавчу прогалину, яка стосується свободи мирних зібрань, що залишилася Україні з часів Радянського Союзу. В аналогічній справі «*Шмушкович проти України*» у 2013 р. було винесено аналогічне рішення. В обох справах Суд звернув увагу на нечинність старого радянського законодавства та необхідність законодавчого забезпечення свободи мирних зібрань в Україні.

ЄСПЛ пропонує Україні терміново реформувати законодавство та адміністра-

тивну практику для того, аби встановити вимоги щодо організації і проведення мирних демонстрацій, а також підстави для їх обмеження.

У березні 2013 р. Уряд України отримав рекомендацію в рамках Універсального періодичного огляду Ради ООН з прав людини створити належне законодавство з питань свободи мирних зібрань, що відповідає міжнародним стандартам у галузі прав людини.

26 вересня 2013 р. Комітет Міністрів Ради Європи, який стежить за виконанням рішень Європейського суду з прав людини, прийняв рішення, в якому фактично попросив Україну відзвітувати про стан виконання рішення у справі Веренцова. У цьому рішенні Європейський суд з прав людини відзначив 20-річну законодавчу прогалину в сфері свободи мирних зібрань та 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.

Також Комітет Міністрів Ради Європи звертався до української влади з вимогою «надати без затримки план дій за прийнятими і/або планованими реформами, а також приблизний графік їх прийняття».

Проте можна констатувати, що на сьогодні жоден правовий акт не вимагає від держави здійснення позитивних обов'язків стосовно учасників зібрань, насамперед гарантувати їхню безпеку, а також захищати інших людей та їхнє майно. Невиконання цих обов'язків державою, на жаль, є стабільною практикою, що, у свою чергу, з погляду практики Європейського суду за ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є прямим порушенням свободи мирних зібрань.

14.1. НЕПРАВОМІРНЕ ВТРУЧАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

За відсутності спеціального закону про порядок проведення мирних зібрань до Уповноваженого надходять численні скарги громадян і громадських об'єднань щодо зловживань та різного тлумачення правових засад мирних зібрань, а також скарги на дії органів місцевого самоврядування, які, порушуючи Конституцію України, самостійно встановлюють правила проведення мирних зібрань.

При цьому необхідно зауважити, що відповідно до підпункту 3 п. 1 «а» ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР до відання виконавчих органів міських рад належить «вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстра-

цій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням під час їх проведення громадського порядку».

А згідно зі ст. 39 Конституції України «громадяни мають 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».

Отже, за таких умов підпункт 3 п. 1 «а» ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування» не надає місцевій раді (чи її виконавчому органу) права здійснювати нормативне регулювання питань проведення мирних зібрань – через відсутність «закону», відповідно до якого це мало б відбуватися. Реалізація органами місцевого самоврядування повноважень щодо забезпечення проведення, зокрема, мирних заходів – зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій – має і може здійснюватися виключно у межах повноважень, на підставі та у спосіб, визначений законом. На сьогодні орган місцевого самоврядування лише має право звернення до суду в разі щодо обмеження права на мирні зібрання відповідно до ст. 39 Конституції України.

Крім того, згідно з п. 1 частини першої ст. 92 Конституції України «виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина».

Таким чином, ані Конституція України, ані будь-який закон України взагалі не дають місцевій раді (чи її виконкому) право на прийняття таких рішень (і взагалі на будь-яке втручання у сферу конституційного та законодавчого регулювання), при цьому відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Тож такі рішення є виходом органів місцевого самоврядування за межі легітимної компетенції і є незаконними.

А крім того, що всі місцеві нормативні акти неправомірно затверджені, вони практично всі містять антиконституційні положення щодо визначення строку завчасного повідомлення про проведення мирних зібрань, накладають на організаторів і учасників обов'язки, не передбачені Конституцією та законами, обмежують територію проведення зібрань, час їх проведення, вік та кількість організаторів, обмежують свободу вираження, забороняючи використання гучномовців, плакатів, транспарантів тощо.

Український незалежний центр політичних досліджень на основі матеріалів, зібраних ГО «Інформаційний центр «Майдан Моніторинг», відстежив ситуацію в містах, у яких прийняті Положення про проведення мирних зібрань (табл. 14.1). На думку Уповноваженого з прав людини, такі Положення повинні бути негайно скасовані.

Таблиця 14.1. Міста, у яких прийнято Положення про проведення мирних зібрань

<i>Адміністративно-територіальна одиниця</i>	<i>Населений пункт</i>
Автономна Республіка Крим	Джанкой, Роздольне, Чорноморське, Армянськ, Євпаторія, Судак, Феодосія, Ялта
Вінницька область	Козятин
Дніпропетровська область	Новомосковськ, Петриківка, Синельникове, Томаківка, Тернівка, Дніпропетровськ
Донецька область	Володарське, Горлівка, Єнакієве, Краматорськ
Закарпатська область	Ужгород
Запорізька область	Розівка
Київська область	Вишгород, Кагарлик, Миронівка, Обухів, Рокитне, Буча, Ірпінь
Луганська область	Алчевськ, Первомайськ, Ровеньки
Миколаївська область	Баштанка
Одеська область	Роздільна, Саврань, Южне
Сумська область	Суми
Полтавська область	Комсомольськ, Полтава
Тернопільська область	Борщів, Гусятин, Підгайці
Харківська область	Богодухів, Куп'янськ, Лозова, Харків
Херсонська область	Іванівка, Нова Каховка
Черкаська область	Жашків, Золотоноша, Сміла
Чернівецька область	Кельменці
Чернігівська область	Мена, Новгород-Сіверський
Усього	53

14.2. АНАЛІЗ СУДОВИХ РІШЕНЬ У СПРАВАХ ЩОДО СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Кількість судових справ про обмеження права на мирні зібрання, розглянутих у 2013 р. окружними адміністративними судами, як свідчить моніторинг, проведений Центром політико-правових реформ, дещо зменшилася порівняно з попереднім роком – 253 постанови у 2013 р. проти 358 у 2012 р. Відсоток заборон залишається стабільно високим і становить 83 % (209 рішень).

Як і в попередньому році, лідером за кількістю заборон стала Харківська область (38 заборон). До речі, востаннє в Харківській області рішення суду на користь організаторів мирних зібрань ухвалювалося ще на початку 2010 р., попри те, що за період з 2011 по 2013 р. судом було ухвалено 168 рішень про заборону мирних зібрань.

Багато рішень про заборону мирних зібрань у 2013 р. було також у Автономній Республіці Крим і м. Севастополі (32), у м. Києві та області (27) та у Дніпропетровській області (22).

Пік рішень про заборону мирних зібрань припав на період з 22 листопада до кінця року і пов'язаний з заборонами зібрань щодо інтеграційного вибору України, а також протестів проти свавільних дій влади.

Переважно негативною для мітингувальників була практика перегляду справ про заборону мирних зібрань у судах апеляційної інстанції, які ухвалювали рішення на користь органів влади у 38 випадках з 46. Не виправдалися і сподівання щодо зміни тенденції розгляду справ у Вищому адміністративному суді України, які висловлювалися у зв'язку з інформацією про підготовку Вищим адміністративним судом роз'яснень судам нижчого рівня у цій категорії справ. У 2013 р. ВАСУ ухвалив лише одне рішення на користь організаторів мирних зібрань, натомість залишивши в силі рішення про заборону мирних зібрань у 10 випадках. (Заборони мирних зібрань за регіонами України наведено у *табл. 14.2*).

Таблиця 14.2. Заборони мирних зібрань за регіонами України

Адміністративно-територіальна одиниця	Посилання	Мета зібрання	Спосіб і строк заборони
Автономна Республіка Крим	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35546381	Підтримка євроінтеграції	27.11.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35597898	Підтримка вступу до Митного союзу	29.11.2013–8.12.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35593212	Підтримка євроінтеграції	29.11.2013–28.12.2013

(Продовження таблиці 14.2)

Дніпропетровська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35496586	Немає точних відомостей	25.11.2013–31.12.2013 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35498363	Немає точних відомостей (скоріше на підтримку євроінтеграції)	26.11.2013–31.12.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35496762	Підтримка політичної ситуації в Україні (на користь влади)	27.11.2013–14.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35508135	Підтримка євроінтеграції	27.11.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35508151	Підтримка вступу до Митного союзу	27.11.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35585242	Підтримка євроінтеграції	29.11.2013–14.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35703723	Підтримка вступу до Митного союзу	04.12.2013–14.01.2014
Житомирська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35841549	Підтримка євроінтеграції	26.11.2013–19.01.2014 заборона встановлювати малі архітектурні форми (намети, кіоски, навіси, у т.ч. стаціонарні та пересувні), використовувати звуко- і кіно-відтворювальну та підсилюючу апаратуру

(Продовження таблиці 14.2)

Запорізька область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35860296	Контрзібрання (акції щодо висловлення підтримки та незгоди з діями міліції з розгону демонстрантів)	10.12.2013
Київська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35636175	Підтримка євроінтеграції	01.12.2013–07.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/36474515	Протест проти політичних репресій	01.01.2014–31.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/36558966	Підтримка євроінтеграції	11.01.2014–11.02.2014
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/36557690	Підтримка євроінтеграції, протест проти політичних репресій	11.01.2014–11.02.2014
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/36557689	Підтримка євроінтеграції	11.01.2014–11.02.2014
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/36557693	Підтримка євроінтеграції	11.01.2014–11.02.2014
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35468726	Підтримка євроінтеграції	26.11.2013–31.12.2013
Кіровоградська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35505587	Контрзібрання (акції щодо підтримки євроінтеграції та вступу до Митного союзу)	Різні строки обмеження: 27.11.2013 – для прихильників Митного союзу, 27.11.2013–29.11.2013, 27.11.2013–31.12.2013, 27.11.2013–30.11.2013 – для прихильників євроінтеграції
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35573365	Підтримка євроінтеграції	28.11.2013–30.11.2013

(Продовження таблиці 14.2)

Луганська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35470575	Контрзібрання (акції щодо підтримки євроінтеграції та вступу до Митного союзу)	26.11.2013–14.01.2014
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35508163	Контрзібрання (акції щодо підтримки євроінтеграції та вступу до Митного союзу)	27.11.2013–31.12.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35508162	Контрзібрання (акції щодо підтримки євроінтеграції та вступу до Митного союзу)	27.11.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35508148	Контрзібрання (акції щодо підтримки євроінтеграції та вступу до Митного союзу)	27.11.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35550426	Контрзібрання (акції щодо підтримки євроінтеграції та вступу до Митного союзу)	28.11.2013–29.11.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35550475	Підтримка євроінтеграції	28.11.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35689662	Контрзібрання (акції щодо підтримки євроінтеграції та вступу до Митного союзу)	03.12.2013–14.01.2014

(Продовження таблиці 14.2)

Львівська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35424773	Підтримка євроінтеграції	23.11.2013–29.11.2013 заборона встановлення малих архітектурних форм у вигляді наметів, кіосків, навісів та інших малих архітектурних форм, у т.ч. тимчасових та пересувних
Миколаївська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35439120	Контрзібрання (акції щодо підтримки євроінтеграції та вступу до Митного союзу)	24.11.2013–07.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
Одеська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35424681	Підтримка євроінтеграції	23.11.2013–31.11.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35474264	Підтримка євроінтеграції	25.11.2013–31.12.2013 автоматична заборона встановлювати намети, будь-які інші споруди, в т.ч. збірно-розбірні, встановлювати та/або використовувати звуковідтворювальну апаратуру (гучномовці, динаміки тощо), автомобілі інші транспортні засоби, в т.ч. причепи та напівпричепи та будь-яке інше обладнання
Полтавська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35425690	Немає точних відомостей (скоріше на підтримку євроінтеграції)	24.11.2013–08.12.2013 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35425650	Немає точних відомостей (скоріше на підтримку вступу до Митного союзу)	Безстрокова заборона (з 24.11.2013)

(Продовження таблиці 14.2)

Рівненська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/36354451	Підтримка євроінтеграції	Заборона безстрокової акції
Тернопільська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35504837	Підтримка вступу до Митного союзу	27.11.2013–08.12.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35950818	Підтримка євроінтеграції	10.11.2013–07.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
Харківська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35468557	Підтримка євроінтеграції	Безстрокова заборона (з 26.11.2013)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35468521	Підтримка євроінтеграції	26.11.2013–29.11.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35468708	Немає точних відомостей (скоріше проти євроінтеграції)	Безстрокова заборона (з 26.11.2013)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35505583	Підтримка євроінтеграції	Безстрокова автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35503239	Підтримка євроінтеграції	Безстрокова автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35494694	Підтримка євроінтеграції	Безстрокова заборона (з 27.11.2013)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35745289	Контрзібрання (акції щодо підтримки євроінтеграції та щодо підтримки дій влади)	05.12.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35780999	Підтримка євроінтеграції	07.12.2013–07.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)

(Продовження таблиці 14.2)

Черкаська область	http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35479139	Контрзібрання (акції щодо підтримки євроінтеграції та вступу до Митного союзу)	26.11.2013–25.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35614073	Контрзібрання (акції щодо підтримки євроінтеграції та вступу до Митного союзу)	02.12.2013–07.01.2014
	http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35831212	Підтримка євроінтеграції	07.12.2013–15.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
Чернівецька область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35626212	Підтримка євроінтеграції	27.11.2013–01.12.2013 заборона відповідачам встановлювати намети
Чернігівська область	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35425717	Підтримка євроінтеграції	23.11.2013–07.01.2014 автоматична заборона встановлювати малі архітектурні форми (намети, кіоски, навіси, у т.ч. тимчасові та пересувні), використовувати звуко- та кіновідтворювальну апаратуру

(Продовження таблиці 14.2)

м. Київ	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35484932	Підтримка євроінтеграції	22.11.2013–07.01.2014 автоматична заборона встановлювати малі архітектурні форми у вигляді наметів, кіосків, навісів, у т.ч. тимчасових та пересувних
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35641960	Підтримка євроінтеграції	01.12.2013–07.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35827451	Підтримка євроінтеграції	07.12.2013–07.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/36171396	Підтримка євроінтеграції	05.12.2013–07.01.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/36531272	Підтримка євроінтеграції	08.01.2014–08.03.2014 автоматична заборона (щодо необмеженої кількості осіб)

(Продовження таблиці 14.2)

м. Севастополь	http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35424864	Підтримка євроінтеграції	24.11.2013
	http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35549925	Підтримка євроінтеграції	28.11.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35609674	Підтримка євроінтеграції	01.12.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/35641958	Підтримка євроінтеграції	01.12.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/36030084	Підтримка євроінтеграції	15.12.2013
	http://reyestr.court.gov.ua/Review/36250191	Підтримка євроінтеграції	22.12.2013

Усього – 61 заборона

За відсутності спеціального закону про свободу мирних зібрань у судовій практиці трапляється застосування всупереч вимогам Конституції України Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-ХІ «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій у СРСР», а також актів органів місцевого самоврядування про порядок проведення мирних зібрань.

У статтях 182 та 183 КАС України визначено «особливості провадження» у справах за позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та у справах про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання. Проте на сьогодні КАС України не містить ефективного механізму апеляційного оскарження судових рішень про обмеження реалізації права на мирні зібрання до дати проведення зібрання.

Стаття 340 КК України передбачає відповідальність за «незаконне перешкодження організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій». Проте слід констатувати, що, попри значну кількість широковідомих випадків перешкодження мирним зібранням (від фізичного насильства з боку так званих тітушок до затвердження і застосування органами місцевого самоврядування власних «порядків» та «положень» з питань проведення мирних зібрань), фактично ця норма є «мертвою» і протягом 2013 р., за даними Державної судової адміністрації України, за цією статтею не було засуджено жодної особи.

Відтак слід суттєво посилити відповідальність, передбачену ст. 340 КК України, зокрема, встановити, чітко визначивши не лише максимальну, а й мінімальну (неунікнену), міру покарання.

Стаття 185¹ КУпАП передбачає відповідальність за «порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» – і ця стаття, на відміну від ст. 340 КК України, активно застосовується, попри те, що на сьогодні будь-який законно визначений «порядок організації і проведення» мирних зібрань в Україні відсутній.

14.3. ОДИНОЧНИЙ ПРОТЕСТ

Як свідчить моніторинг Уповноваженого з прав людини, залишається нерозв'язаною проблема розмежування мирних зібрань, здійснюваних на підставі ст. 39 Конституції України, від так званих одиночних протестів, тобто випадків індивідуальної реалізації окремими особами права на свободу вираження поглядів і переконань: перебування окремих осіб у громадських місцях з плакатами, транспарантами, розповсюдження ними інформаційних матеріалів тощо.

У 2013 р. до Уповноваженого з прав людини надходили численні звернення від громадських активістів – учасників одиночних протестів (зокрема під Генеральною прокуратурою України) стосовно непоодиноких випадків затримання і притягнення таких осіб до відповідальності за ст.185¹ КУпАП внаслідок нездійснення ними завчасних сповіщень. У цьому контексті варто зазначити, що обов'язок завчасного сповіщення передбачений Конституцією України лише для мирних зібрань.

Відтак Міністерству внутрішніх справ та органам прокуратури слід невідкладно підготувати роз'яснення співробітникам міліції стосовно неприпустимості затримання і притягнення до відповідальності за ст.185¹ КУпАП громадян за одиночні протести, а Верховній Раді України – врегулювати цю проблему на законодавчому рівні.

14.4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ПІД ЧАС МАСОВИХ ЗАХОДІВ У ЛИСТОПАДІ-ГРУДНІ 2013 р.

У зв'язку з рішенням Кабінету Міністрів України про призупинення процесу підготовки до підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 21 листопада 2013 р. у Києві на Майдані Незалежності розпочалися протестні акції молоді та студентів. Протестувальники цілодобово перебували на площі.

Однак у ніч на 30 листопада 2013 р. працівники міліції, застосувавши грубу силу, припинили мирне зібрання. Відеозаписи тих подій, які є у публічному доступі, свідчать про те, що фізична сила, застосована працівниками міліції, була абсолютно неадекватною. Понад три десятки учасників протесту були затримані.

Після аналізу та узагальнення всієї зібраної інформації Уповноваженим з прав людини було прийнято рішення щодо відкриття 30 листопада відповідного провадження та залучення до спільного моніторингу дотримання права на

свободу мирних зібрань громадськості, зокрема групи громадського спостереження «ОЗОН»¹.

Більш докладна інформація про факти порушень прав людини під час протестних акцій з листопада 2013 р. по лютий 2014 р. та рекомендації щодо подолання виявлених системних проблем представлена у Спеціальній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушень прав і свобод людини під час подій, які відбувались в Україні з 21 листопада 2013 р. до 22 лютого 2014 р.²

Відповідно до Звіту групи громадського спостереження «ОЗОН», що у взаємодії з працівниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини здійснювала моніторинг дотримання права на мирні зібрання упродовж листопада-грудня 2013 р., державна влада не забезпечила громадянам можливості реалізації свого права на свободу мирних зібрань. Крім того, згадана група громадського спостереження констатувала такі загальні недоліки в діяльності керівництва ОВС України в контексті забезпечення права на свободу мирних зібрань:

- відсутність медіації з учасниками та організаторами Євромайдану з метою сприяння мирному зібранню, відсутність супроводження колон демонстрантів для надання можливої допомоги;
- незабезпечення особового складу належним технічним обладнанням для інформування громадян (потужні гучномовці, інформаційні банери, обмежувальні стрічки, знаки). Зокрема, внаслідок цього 1 грудня значна кількість учасників мирної ходи проти власної волі стали свідками провокаційних дій на вул. Банковій біля Адміністрації Президента. Непоінформованість громадян з боку ОВС стала однією з причин силового розгортання подій 1 грудня та конфліктних ситуацій за участю правоохоронців під час інших епізодів Євромайдану;
- відсутність належного реагування на масове вчинення учасниками контрзібрань адміністративних правопорушень всупереч ст. 10 Закону України «Про міліцію», ст. 2 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», п. 124 Статуту патрульно-постової служби міліції України;
- використання з невідомою метою службових автобусів МВС без номерних знаків та пустих муніципальних автобусів, передислокація до Києва військових спецпідрозділів («Ягуар», «Тигр», рота гірської піхоти «Лаванда»), що загалом підвищило рівень напруженості в суспільстві.

1 Група громадського спостереження «ОЗОН» – це ініціатива, започаткована Центром громадянських свобод, що спрямована на підготовку волонтерів, які здійснюють професійний моніторинг мирних зібрань та судових процесів, та розвиток системи громадського контролю за діями влади в публічній сфері, насамперед там, де регулярно виникають суспільні конфлікти або ситуації напруженості між суспільством і владою.

2 http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/01022014/specialna_dopovid.pdf

Громадські монітори також зафіксували випадки необґрунтованого обмеження свободи мирних зібрань правоохоронцями. Зокрема, коли у ніч з 9 на 10 грудня 2013 р. в урядовому кварталі були демонтовані не тільки намети та укріплення, зведені громадянами, а й витіснено самих громадян, чим обмежено їх можливість доносити свої вимоги до тих, хто приймає рішення.

Відповідно ж до Керівних принципів ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань влади слід сприяти проведенню зборів у межах дії принципу «бачити і чути» їх цільову аудиторію (п. 3.5), адже публічні збори саме й проводять з метою доведення ідей і послань до відома конкретної особи, групи чи організації.

Результати громадських спостережень протестних акцій у м. Києві протягом грудня 2013 р. свідчать, що загалом за мирного характеру протестних акцій державна влада не забезпечила елементарних умов для реалізації свободи мирних зібрань.

Наслідком неприпустимо халатних і непрофесійних дій органів влади стали конфліктні ситуації частини мітингувальників з правоохоронцями, наявність постраждалих з обох сторін, відсутність сервісного забезпечення громадян під час проведення мирних акцій, а в окремих епізодах – незабезпечення надання необхідної медичної допомоги громадянам.

Отже, Уповноважений підтримує вимоги громадських моніторів до органів влади:

- забезпечувати супроводження кожної мирної акції присутністю посадової особи ОВС, відповідальної за медіацію з організаторами та за надання необхідної інформаційно-координаційної допомоги учасникам, з легко розпізнавальним знаком, накидкою або символікою, особливо, коли ця посадова особа знаходиться у цивільному одязі;
- такі ж розпізнавальні знаки, накидки або символіку повинні мати працівники міліції у цивільному одязі, які супроводжують мирні акції, для того щоб їх завжди можна було ідентифікувати як представників правоохоронних органів та усунути підозри у підготовці провокацій;
- передбачити включення в групи медіації жінок, що суттєво вплине на процес знаходження спільної мови з учасниками акції, оскільки наявність жінок у міліцейській формі нівелює агресивні настрої учасників акції;
- підвищити рівень забезпечення сервісних послуг з боку правоохоронних органів, зокрема своєчасного забезпечення доступу постраждалим до медичних послуг, включно із супроводженням їх до найближчого медичного закладу або спеціалізованого санітарного транспорту екстреної медичної допомоги; можливість отримання громадянами первинної медичної допомоги, гарячої питної води та місць для обігріву в холодну пору року;

- забезпечити чергування машини «Швидкої допомоги» або пересувного медичного пункту на кожній мирній акції. До початку проведення акції повідомити організаторів масового заходу про місце розташування лікарів з проханням поширити цю інформацію серед інших учасників;
- здійснити аналіз відомчих нормативно-правових документів МВС у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки громадян під час реалізації громадянами права на свободу мирних зібрань з метою приведення їх у відповідність до вимог Конституції України та Керівних принципів ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань;
- у взаємодії з представниками громадськості запровадити систему спільного моніторингу діяльності МВС України в галузі проведення масових заходів та вдосконалення роботи підрозділів громадської безпеки.

14.5. ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НА МИРНИХ ЗІБРАННЯХ

У Кодексі поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку (Генеральна Асамблея ООН, 17.12.1979 р.), Декларації про поліцію (Парламентська Асамблея Ради Європи, 1979 р.), Європейському кодексі поліцейської етики (Комітет Міністрів Ради Європи, 19.09.2001 р.) 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 стверджуються основні принципи роботи органів забезпечення правопорядку, серед яких:

- працівники органів забезпечення правопорядку мають бути легко впізнавані, за їхнім зовнішнім виглядом має бути зрозуміла їхня належність та їхній 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.

На виконання вищезазначених зобов'язань Верховній Раді України слід на законодавчому рівні запровадити механізми, які б дали змогу безпосередньо ідентифікувати кожного конкретного працівника органів внутрішніх справ рядового і начальницького складу, що беруть участь у забезпеченні безпеки під час проведення мирних зібрань.

У цьому контексті варто наголосити, що Закон України «Про міліцію» передбачає індивідуальну відповідальність кожного працівника органів внутрішніх справ за незаконні дії чи бездіяльність. Запровадження механізму персональної ідентифікації працівників ОВС, що залучаються до забезпечення громадського порядку під час проведення мирних заходів, дасть змогу громадянам легко бачити, запам'ятовувати та фіксувати за допомогою технічних засобів дані працівника органу внутрішніх справ у разі можливих неправомірних дій з його боку, або коли відповідний працівник не бажає відрекомендуватись чи пред'явити своє службове посвідчення.

Наразі у парламенті зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів» (щодо ідентифікації працівників органів внутрішніх справ та присутності спеціальних підрозділів міліції, внутрішніх військ на мирних зібраннях), основні тези якого були неодноразово обговорені під час круглих столів із залученням фахівців та представників інститутів громадянського суспільства.

Ухвалення такого закону, на думку Уповноваженого з прав людини, не лише сприятиме вдосконаленню законодавства України у сфері правоохоронної діяльності, а й підвищить рівень довіри до інститутів держави, передусім до правоохоронних органів.

Узагальнені рекомендації щодо законодавчого врегулювання свободи мирних зібрань

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

- врегулював питання сповіщення органів державної влади і органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, щоб вони могли належним чином виконати свої позитивні зобов'язання щодо забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань;*
- визначив чіткі позитивні зобов'язання органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань;*

- встановив чіткі й виключні підстави та способи для обмеження свободи мирних зібрань в інтересах, що охороняються частиною другою ст. 39 Конституції України;
- гарантував право на одночасні мирні зібрання, у тому числі контр-зібрання, на спонтанні мирні зібрання, як того вимагають міжнародні зобов'язання України;
- створив судові гарантії та механізми для захисту свободи мирних зібрань.

Також слід удосконалити законодавство України шляхом внесення змін до таких законодавчих актів, як:

- Кодекс адміністративного судочинства України – щодо вдосконалення процедури судового розгляду у справах про обмеження свободи мирних зібрань, а також усунення перешкод та заборону втручання у здійснення свободи мирних зібрань;
- Кодекс України про адміністративні правопорушення – щодо вилучення порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій як підстав для адміністративної відповідальності;
- Закон України «Про міліцію» – щодо необхідності попередження про застосування фізичної сили та спеціальних засобів міліцією під час проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – щодо уточнення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування стосовно забезпечення свободи мирних зібрань;
- Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» – щодо виключення можливості регулювання підзаконним актом органу місцевого самоврядування порядку реалізації права на свободу мирних зібрань;
- Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» – щодо заміни дозвільного характеру проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній і процесій за межами культових споруд чи інших приміщень та прилеглих територій на повідомний характер, і поширення положень законодавства про свободу мирних зібрань на такі заходи;
- Закон України «Про судовий збір» – щодо усунення перешкод та заборони втручання у здійснення свободи мирних зібрань.

Крім того, слід узгодити положення Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» та законодавство про свободу мирних зібрань.

РОЗДІЛ 15

МОНІТОРИНГ ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАНЬ

З 1 січня 2013 р. набрав чинності Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI, який має рамковий характер щодо певних видів непідприємницьких товариств, у тому числі тих, діяльність яких регулюється спеціальними законами.

Протягом 2013 р. Уповноваженим з прав людини спільно з Українським незалежним центром політичних досліджень та Мережею розвитку європейського права в рамках діяльності робочої групи проекту ОБСЄ «Подальше зміцнення потенціалу органів державної влади та організацій громадянського суспільства України в рамках реалізації Закону України «Про громадські об'єднання» здійснювався моніторинг стану реалізації нового законодавства про свободу об'єднання.

Однією з головних позитивних змін, запроваджених цим Законом, на думку громадських експертів, стало, нарешті, визнання права юридичних осіб на свободу об'єднання без мети одержання прибутку. Це дало змогу юридичним особам брати участь у діяльності організацій від власного імені, а не як колективних членів з невизначеним правовим статусом, далеким від принципу добровільної участі в об'єднаннях.

Моніторинг засвідчив, що найбільш дискусійним з-поміж перехідних положень Закону виявилася вимога п. 8 протягом п'яти років ліквідувати місцеві осередки громадських організацій, якщо такі осередки мають статус юридичних осіб. З цього приводу до Уповноваженого з прав людини надійшло чимало звернень від громадських об'єднань інвалідів, автомобілістів та ін.

Ця вимога прямо впливає з норм Цивільного кодексу, і Закон «Про об'єднання громадян» дозволяв їх створення лише до квітня 2011 р., тому, по суті, не запроваджено ніяких змін для новостворених організацій та осередків. Але в даному перехідному положенні явно порушено базовий правовий принцип про заборону зворотної дії закону, і цілком ймовірно, що вимога про ліквідацію раніше зареєстрованих осередків буде скасована Верховною Радою ще до закінчення п'ятирічного перехідного періоду. Слід зазначити, що Закон не пе-

редбачає примусового розпуску осередків або застосування інших санкцій до громадських організацій на цій підставі.

У Верховній Раді України зареєстровано законопроект про внесення змін до Закону України «Про громадські об'єднання» (щодо забезпечення діяльності всеукраїнських громадських об'єднань). 4 грудня 2013 р. парламентський Комітет у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів на своєму засіданні підтримав зазначений законопроект та ухвалив рішення рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду в першому читанні прийняти його за основу.

Метою законопроекту є врегулювання на законодавчому рівні питання збереження структури всеукраїнських громадських організацій, зареєстрованих до набрання чинності Законом № 4572-VI.

Законопроектом пропонується внести зміни, зокрема, до прикінцевих та перехідних положень Закону № 4572-VI, якими надати місцевим осередкам всеукраїнських громадських організацій (які діяли зі статусом юридичної особи на день набрання цим Законом чинності) право залишити за собою статус юридичної особи. Таке рішення пропонується приймати керівним органом такої громадської організації.

На думку Уповноваженого з прав людини, ухвалення зазначеного законопроекту дасть змогу зберегти статус всеукраїнських громадських організацій, зокрема, громадських організацій інвалідів та їх територіальних структур, які формувались протягом десятиліть.

Серед інших недоліків Закону, виявлених у рамках моніторингу, слід зазначити, що, незважаючи на те, що рішення про відмову в реєстрації та направлення документів на доопрацювання мають містити вичерпний перелік порушень, які необхідно виправити (не пізніше шести місяців після одержання рішення), і підставою може бути суперечність положень статуту тільки законам, а не будь-яким актам, наприклад Кабінету Міністрів чи податкової служби, Закон все-таки залишає значні дискреційні повноваження органам реєстрації щодо експертизи статутів.

Особливо дискусійним залишається підтвердження всеукраїнського статусу громадських організацій. Хоча перехідні положення Закону не вимагають такого підтвердження від раніше зареєстрованих організацій з всеукраїнським або міжнародним статусом (п. 7), практична проблема полягає у тому, що велика кількість таких організацій не легалізувала свої місцеві осередки в місцевих органах реєстрації, як того вимагала ст. 15 Закону «Про об'єднання громадян». Тому на запити державних органів, чи має та чи інша громадська організація всеукраїнський статус (а отже, і формальне право на фінансову підтримку з державного бюджету), органи юстиції наразі надають негативну відповідь, якщо не мають інформації про підтвердження легалізації місцевих осередків – зі статусом юридичних осіб або без такого статусу.

Закон значно розширює вимоги до змісту статутів громадських організацій, а відмова від тотального регулювання внутрішніх статутних відносин відповідає кращим європейським і світовим практикам¹.

Важливим є також внесення змін щодо порядку захисту членів організації від порушення керівними органами своїх статутних обов'язків. Адже чинні процесуальні кодекси або забороняють судам розглядати спори щодо статутних відносин, не пов'язаних із корпоративними правами (КАС, ГПК), або не передбачають жодних особливостей розгляду таких спорів (ЦПК).

Так, член громадської організації може користуватися таким само трирічним строком позовної давності, що й при розгляді звичайних цивільних справ, що підриває правову визначеність рішень загальних зборів та інших керівних органів такої організації. Не випадково у законах багатьох держав встановлено скорочені строки позовної давності для членів неурядових організацій (наприклад, шість місяців у Словаччині або навіть три місяці в Естонії чи Фінляндії).

На жаль, закон досі дозволяє органам юстиції контролювати зміни складу керівних органів громадських організацій, що суперечить п. 48 Рекомендації КМ Ради Європи стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі CM/Rec(2007)14. Зокрема, можливе рішення про «відмову у прийнятті повідомлення про зміну складу керівних органів» у разі порушення положень статуту щодо порядку такої зміни.

Не відповідають п. 43 Рекомендації також вимоги щодо правової експертизи будь-яких змін до статуту, а не тільки пов'язаних із найменуванням та цілями громадської організації.

Кабінет Міністрів України і досі не виконав вимог закону, адже мав до 22 вересня 2012 р. подати законопроект про внесення змін до законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону «Про громадські об'єднання», як це передбачено у підпункті 1 п. 14 його прикінцевих та перехідних положень.

Такий законопроект досі не зареєстровано у Верховній Раді, що може спричинити певні колізії у застосуванні закону, наприклад, до громадських організацій інвалідів, організацій роботодавців та деяких інших непідприємницьких об'єднань.

Крім того, залишається чимало дискусійних питань щодо порядку заборони громадських організацій згідно з КАС України та адміністративних штрафів згідно зі ст. 186⁵ КУпАП за будь-яку участь у діяльності громадських організацій, яким відмовлено у реєстрації або документи яких залишено без розгляду.

На жаль, реорганізація громадських організацій дозволяється лише в формі приєднання до іншої громадської організації. Таким чином, членам організації,

1 Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі CM/Rec(2007)14 (<http://www.minjust.gov.ua/23578>)

що приєднується, не гарантується участь в органах управління нової організації.

Варто зазначити, що підстави адміністративної відповідальності учасників громадських об'єднань, яким відмовлено в реєстрації, не конкретизовані у ст. 186⁵ КУпАП. Закон не врегульовує зазначені санкції, тому необхідні зміни безпосередньо до КУпАП.

Доводиться констатувати, що ст. 14 Закону передбачає можливість втручання органів реєстрації, зокрема, у зміну складу керівних органів громадських об'єднань. Так, у разі порушення статуту орган реєстрації матиме право відмовити у прийнятті повідомлення про зміну складу керівних органів або залишити подані документи без розгляду. В тому числі залишити документи без розгляду можливо, якщо немає письмової згоди особи, яка не була присутня на засіданні керівного органу, що приймав рішення про зміну складу цього або іншого органу.

Варто окремо зазначити, що станом на 31 грудня 2013 р. Міністерством економічного розвитку і торгівлі не виконано вимог прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про громадські об'єднання» та досі не внесено організаційно-правової форми «громадська спілка» до Державного класифікатора України, класифікації організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004, затвердженого наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28 травня 2004 р. № 97.

Саме тому в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців відсутня відповідна графа, що унеможливує новоствореним громадським спілкам отримати правильний код господарювання. Усі громадські спілки реєструються як «інші організаційно-правові форми».

У зв'язку із численними скаргами, що находили до Уповноваженого з прав людини стосовно зазначеної проблеми під час реєстрації спілок, Уповноваженим було направлено відповідне звернення на ім'я Міністра економічного розвитку і торгівлі України з пропозицією вжити належних заходів для приведення вказаних положень Класифікації організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004 у відповідність до Закону України «Про громадські об'єднання». На жаль, відповіді на дане звернення так і не надійшло.

Загалом, Закон України «Про громадські об'єднання» переважно відповідає 80 із 92 стандартів, визначених у Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2007)14. Водночас подальших уточнень і усунення розбіжностей потребують насамперед такі положення національного законодавства:

- правова експертиза положень статутів громадських об'єднань і змін до них, що не пов'язані зі зміною цілей та найменувань, а також не порушують прями заборони чи обмеження, встановлені законами;
- повноваження органів реєстрації не визнавати зміни керівних орга-

- нів громадських об'єднань, що створює умови, як мінімум, для поза-судового контролю за відповідністю їх діяльності статутам;
- право громадських об'єднань як непідприємницьких товариств на здійснення підприємницької діяльності, а також особливості оподаткування доходу від неї;
- визначення чітких та об'єктивних критеріїв для державної підтримки громадських об'єднань, яка не обмежується податковими пільгами;
- обмеження видів реорганізації громадських об'єднань виключно приєднанням до іншого громадського об'єднання.

Досліджуючи функціональну спроможність Реєстру громадських об'єднань, створеного відповідно до вимог Закону України «Про громадські об'єднання» та виконання уповноваженими особами з питань реєстрації вимог закону та відповідних підзаконних актів, експерти Українського незалежного центру політичних досліджень відзначають, що у 2013 р. значно покращилися правові умови реалізації права на свободу об'єднання. Однак при цьому звертають увагу на проблеми як виконання норм закону місцевими підрозділами Укрдержреєстру та значні проблеми у роботі Реєстру громадських об'єднань. Зокрема:

- параметри пошуку обмежують кількість знайдених відомостей про громадські об'єднання до 500 записів. Дане обмеження фактично унеможливує отримання інформації про громадські об'єднання по кожній області та по кожному обласному місту та в містах Києві і Севастополі, оскільки кількість зареєстрованих/утворених громадських об'єднань у даних адміністративних одиницях перевищує 500;
- параметри пошуку не налаштовані на відшукування громадських об'єднань за роком утворення/реєстрації;
- не можливо здійснити пошук за додатковими параметрами. У разі якщо необхідно знайти усі молодіжні організації, які зареєстровані в Україні, Реєстр такої можливості не надає;
- відсутній критерій пошуку за наявністю у громадського об'єднання статусу юридичної особи;
- фактично не відбувається обмін відомостями між Реєстром громадських об'єднань та Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців під час внесення відомостей щодо зміни місцезнаходження громадського об'єднання та зміни керівних органів. Це порушує вимоги постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру громадських об'єднань та обміну відомостями між зазначеним Реєстром і Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 19 грудня 2012 р. № 1212.

Результати дослідження понад 400 судових рішень, що доступні у Єдиному державному реєстрі судових рішень за період з 01.01.2013 р. по 25.12.2013 р., здійсненого експертами Українського незалежного центру політичних досліджень, свідчать, що найбільш проблемними питаннями, з яких вони ініціюють позови у судах, є такі:

- процедури повідомлення про утворення громадських об'єднань;
- реєстрація громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, прийняття повідомлення про зміни у складі керівних органів;
- припинення діяльності громадських об'єднань;
- застосування закону щодо місцевих осередків всеукраїнських громадських організацій та відокремлених територіальних підрозділів громадських об'єднань;
- порушення та обмеження прав громадських об'єднань;
- проблеми реалізації можливостей громадськими організаціями у період втрати чинності Законом «Про об'єднання громадян» та набрання чинності Законом України «Про громадські об'єднання».

Якщо говорити про кількісне співвідношення проблем, які зумовлюють звернення засновників, членів (учасників) громадських об'єднань до судів з питань застосування Закону України «Про громадські об'єднання», то переважають справи щодо: припинення громадських об'єднань (35 %), права громадських об'єднань (20 %), реєстрацію (20 %), повідомлення про утворення (10 %), щодо місцевих осередків (10 %) , стосовно набрання законом чинності (5 %).

Водночас слід зазначити, що такий поділ є умовним. До прикладу, значна перевага справ щодо припинення громадських об'єднань зумовлена тим, що державні податкові органи в різних областях звертаються з типовими і «пакетними» позовами щодо припинення громадських об'єднань на підставі підпункту 16.1.3 п. 16.1 ст. 16 Податкового кодексу України. Зокрема, відповідно до частини другої ст. 38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» підставою для постановлення судового рішення щодо припинення юридичної особи, що не пов'язано з банкрутством юридичної особи, є, зокрема, неподання протягом року органам державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону.

Узагальнені рекомендації

Державній реєстраційній службі України внести зміни до структури Реєстру громадських об'єднань щодо:

- 1) *доступу до інформації іноземними мовами (рекомендуються англійська та російська);*

- 2) окремого субреєстру для відокремлених підрозділів іноземних неурядових організацій;
- 3) доступу до інформації про мету (цілі) діяльності організацій, види підприємницької діяльності та/або посилань на сайти чи інші засоби, де відповідна інформація є загальнодоступною;
- 4) доступу до фінансових звітів організацій та/або посилань на сайти чи інші засоби, де відповідна інформація є загальнодоступною;
- 5) підтвердження всеукраїнського статусу організацій;
- 6) приведення відомостей про статус громадських організацій у відповідність до Закону (зокрема, щодо території діяльності);
- 7) статистичного обліку громадських організацій або пошуку статистичних даних за заданими у Реєстрі критеріями за певні періоди;
- 8) виконання громадськими організаціями делегованих владних повноважень та/або одержання іншої державної підтримки (можливо поєднати з доступом до відомостей про здійснення незалежного аудиту);
- 9) перебування організації у процесі припинення, повторне неподання нею певних відомостей.

Державній реєстраційній службі України розробити проекти нормативно-правових актів щодо:

- 10) стандартів адміністративних послуг, пов'язаних із реєстрацією громадських організацій;
- 11) визначення переліку «основних відомостей» про громадські організації та їх діяльність, доступ до яких забезпечує Реєстр;
- 12) класифікації громадських організацій за видами діяльності, що відповідає системі підрахунків ООН для забезпечення можливості міжнародних порівнянь;
- 13) обміну інформацією про стан ознаки неприбутковості громадських організацій.

Верховній Раді України розглянути питання про внесення змін до Закону України «Про громадські об'єднання» щодо:

- 14) порядку подання громадськими організаціями електронних документів;
- 15) визначення порядку тимчасової акредитації іноземних неурядових організацій;
- 16) скасування вимоги реєстрації громадської організації без статусу юридичної особи протягом 60 днів;

- 17) презумпції включення до Реєстру поданих відомостей у разі відсутності відмови або іншого рішення протягом певного строку (не більше 20 робочих днів);
- 18) визначення скороченого строку позовної давності для оскарження рішень керівних органів громадських організацій (від одного до трьох місяців);
- 19) визначення додаткових процедур реорганізації громадських організацій, крім приєднання.

Слід також врегулювати на законодавчому рівні питання збереження структури всеукраїнських громадських організацій, зареєстрованих до набрання чинності Законом № 4572-VI, шляхом внесення змін до прикінцевих та перехідних положень Закону № 4572-VI, якими надати місцевим осередкам всеукраїнських громадських організацій (які діяли зі статусом юридичної особи на день набрання цим Законом чинності) право залишити за собою статус юридичної особи.

РОЗДІЛ 16

ДОТРИМАННЯ ПРАВА ЗВЕРТАТИСЯ ЗА ЗАХИСТОМ СВОЇХ ПРАВ ДО МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

У 2013 р. до Уповноваженого з прав людини надійшло **190** повідомлень, у яких йшлося про право звертатися за захистом своїх прав до міжнародних організацій, гарантоване ст. 55 Конституції України, ст. 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), Факультативним протоколом до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, іншими міжнародними документами, учасницею яких є Україна. Не маючи змоги домогтися належного забезпечення своїх прав в Україні, люди змушені шукати захисту у міжнародних органах, які приймають до розгляду індивідуальні заяви.

У переважній більшості цих повідомлень йшлося про різні аспекти реалізації права заявників на звернення до Європейського суду з прав людини як найбільш дієвого на сьогодні міжнародного механізму розгляду індивідуальних скарг на порушення прав людини та основоположних свобод. Слід зазначити, що станом на 31 грудня 2013 р. на розгляді Європейського суду знаходилося 13 тис. 284 заяви, поданих проти України (13,3 % загальної кількості заяв до Суду). Наша держава перебуває на третьому місці за кількістю заяв, поданих до Суду, після Росії та Італії.

Так, у низці звернень йшлося про незгоду з ухвалами Європейського суду з прав людини стосовно визнання заяв неприйнятними. Заявники висловлювали своє обурення тим, що, незважаючи на те, що питання, порушені у їхніх заявах, є для них надзвичайно важливими і соціально значущими (наприклад, відмова у призначенні відповідної пенсії або іншої соціальної виплати), Європейський суд не розглянув їх по суті. Заявники також просили роз'яснити їм порядок оскарження таких ухвал і сприяти в отриманні їх повного тексту з відповідним обґрунтуванням.

Водночас заявникам було роз'яснено, що відповідно до частин першої та другої ст. 27 Конвенції суддя, який засідає одноособово, може визнати непринятною або вилучити з реєстру справ заяву, подану згідно зі ст. 34 Конвенції, якщо таку ухвалу може бути винесено без додаткового вивчення. При цьому дана

ухвала є остаточною, тобто не підлягає будь-якому оскарженню та, відповідно, перегляду. Це положення було внесене до Конвенції Протоколом №14, який набув чинності з 1 червня 2010 р. і був спрямований на прискорення розгляду заяв у Європейському суді шляхом якнайшвидшого відхилення тих із них, які є явно необґрунтованими, не відповідають критеріям прийнятності, або у яких йдеться про скасування рішень національних судів (Європейський суд не виконує функції апеляційного суду стосовно національних судів держав-учасниць).

Крім цього, як передбачає частина перша правила 52A Регламенту Європейського суду, заявник інформується про ухвалу щодо неприйнятності або вилучення його заяви з реєстру справ листом, тобто текст ухвали заявникові не надсилається. При цьому після направлення такого повідомлення заявникові Секретаріат Суду припиняє листування з ним і через рік знищує матеріали справи.

Наявність значної кількості ухвал щодо неприйнятності заяв, поданих проти України, свідчить про те, що громадяни України все ще недостатньо обізнані з порядком звернення до Європейського суду, критеріями прийнятності заяв і практикою Суду, а також не мають достатніх правових знань у даній сфері. Тому для якісної підготовки заяв переважна більшість громадян потребують своєчасної кваліфікованої правової допомоги.

На жаль, Закон України «Про безоплатну правову допомогу» не передбачає надання даного виду правової допомоги тим особам, які мають намір звернутися до Європейського суду з прав людини. Крім того, Європейський суд не надає заявникам фінансової допомоги на оплату послуг адвоката на стадії підготовки заяви до Суду. Лише після того, як розгляд заяви переходить на стадію комунікації з Урядом і коли вимагається, щоб інтереси заявників представляли професійні адвокати, Європейський суд може надати їм безкоштовну юридичну допомогу, якщо їхні доходи недостатні для оплати послуг адвоката і якщо Суд вбачатиме необхідність у такій допомозі для належного розгляду справи. Водночас питання про надання або відмову у наданні такої юридичної допомоги вирішує виключно Європейський суд.

Поодинокі неурядові організації надають зацікавленим особам безоплатну правову допомогу у складанні заяви до Європейського суду та представленні їхніх інтересів у даній міжнародній судовій установі. Водночас їхні зусилля, на жаль, є недостатніми. Діяльність неурядових організацій у даному напрямі могла б бути більш активною.

Враховуючи згадані обставини, за статистикою Європейського суду, у 2013 р. лише 2 % поданих до нього заяв проти України визнано прийнятними та розглянуто щодо суті.

У межах своєї компетенції Уповноважений з прав людини здійснює відповідну просвітницьку діяльність і роз'яснювальну роботу щодо порядку звернення

до Європейського суду серед осіб, які до нього звертаються (як письмово, так і під час особистого прийому та звернення за номером «гарячої лінії»), а також розмістив і постійно оновлює на своєму веб-сайті інформацію і пакет документів щодо звернення до цієї міжнародної судової установи.

Серед питань, які громадяни України ставлять у своїх зверненнях до Уповноваженого, – також тривалість розгляду заяв Європейським судом. Ця проблема пов'язана із перевантаженістю Європейського суду, на розгляді якого станом на 31 грудня 2013 р. перебувало майже 100 тис. заяв (99 900). Протягом останніх років кількість таких заяв збільшувалась. Хоча порівняно з 2012 р. завдяки проведеному реформуванню діяльності Суду вдалося зменшити кількість звернень, які перебувають на його розгляді (приблизно на 25 тис.), ця проблема все ще залишається надзвичайно актуальною.

Слід зазначити, що Європейський суд постійно намагається підвищити ефективність своєї діяльності і прискорити розгляд заяв. Саме з цієї метою у 2013 р. вжито низку заходів. Так, було ухвалено нову редакцію правила 47 Регламенту Європейського суду з прав людини, яка передбачає більш жорсткі умови звернення до Європейського суду. Нова редакція згаданого правила набула чинності з 1 січня 2014 р. і містить дві важливі вимоги до заяви, дотримання (або недотримання) яких визначатиме, чи буде заява передана на розгляд Суду або відхилена без розгляду.

По-перше, Європейський суд затвердив новий (спрощений) зразок формуляра заяви, опублікувавши його на своєму веб-сайті. Отже, з 1 січня 2014 р. будь-яка заява має направлятися до Суду заповненою або складеною відповідно до вимог формуляра (інформація має бути повною, за усіма пунктами заяви). До заяви також мають бути додані копії усіх документів, які мають відношення до справи (їх перелік визначений правилом 47 регламенту Євросуду). У разі направлення неповної заяви остання буде відхилена Судом.

По-друге, заява до Європейського суду, підготовлена відповідно до згаданих вище вимог, має бути направлена поштою протягом шести місяців з дати ухвалення остаточного рішення у справі (поштове відправлення має бути здійснене не пізніше останнього дня цього шестимісячного терміну).

Важливо також, що 26 червня 2013 р. був відкритий для підписання Протокол № 15 до Конвенції та 2 жовтня – Протокол № 16 до Конвенції. Положення, закріплені у цих міжнародних документах, обговорювалися і були включені до фінальних документів Інтерлакенської та Брайтонської конференцій високого рівня з питань майбутнього Європейського суду з прав людини, що відбулися, відповідно, у 2010 та 2012 рр.

Протокол № 16 передбачає, що вищі суди (конституційні суди і суди останньої інстанції) держав-учасниць матимуть можливість звертатися до Європейського суду із запитом про надання консультативних висновків з принципових питань тлумачення або застосування прав і свобод, визначених Конвенцією і

протоколами до неї, у контексті розгляду конкретних справ на національному рівні. Метою цього Протоколу є сприяння державам-учасникам у запобіганні майбутнім порушенням Конвенції шляхом забезпечення діалогу між національними судами та Європейським судом і посилення «конституційної» ролі останнього. При цьому відповідні національні суди на власний розсуд вирішуватимуть, звертатися їм до Європейського суду чи ні, а консультативні висновки Європейського суду не матимуть обов'язкового характеру. Протокол №16 набуде чинності у разі його ратифікації (приєднання до нього) принаймні 10-ма державами.

Протокол №15 передбачає внесення змін до Конвенції, зокрема, введення до Преамбули Конвенції посилання на принцип субсидіарності та доктрину свободи розсуду. Адже з практики Європейського суду чітко випливає, що держави – сторони Конвенції користуються «свободою розсуду» в частині імплементації її положень, залежно від обставин справи та прав і свобод, про які йдеться. Це означає, що система Конвенції є субсидіарною (допоміжною) стосовно забезпечення прав людини на національному рівні та національні державні органи в принципі мають кращі можливості, ніж міжнародний суд, для оцінки ситуації та потреб у своїй країні. Водночас свобода розсуду є невід'ємною від нагляду з боку системи Конвенції, тобто роль Суду полягає в оцінці того, чи відповідають рішення державних органів на національному рівні вимогам Конвенції, з урахуванням свободи розсуду відповідної держави.

Дуже важливо, що Протокол № 15 зменшує з шести до чотирьох місяців строк, протягом якого особа може подати заяву до Європейського суду, починаючи з дати ухвалення остаточного рішення на національному рівні (один із основних критеріїв прийнятності заяви). Без сумніву, ця зміна не на користь осіб, які у майбутньому шукатимуть захисту в Суді, адже зменшує на одну третину час для підготовки заяви, особливо з урахуванням останніх змін до правила 47 Регламенту Європейського суду з вимогою подання одразу повної заяви і пакета документів.

Протоколом № 15 передбачається також позбавлення сторін права заперечувати проти відмови Палати Європейського суду від розгляду справи на користь Великої Палати, якщо справа, яку розглядає Палата, порушує істотні питання щодо тлумачення Конвенції чи Протоколів до неї, або якщо вирішення питання, яке вона розглядає, може мати наслідком несумісність із рішенням, постановленим Судом раніше.

Протокол № 15 набуде чинності після того, як усі держави – сторони Конвенції ратифікують його.

Моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчує, що у 2013 р. у нашій державі особливо гостро постала проблема невиконання Україною рішень Європейського суду з прав людини, насамперед у частині здійснення виплат і вчинення дій матеріального характеру за рішеннями українських судів. Мала

місце і затримка з виплатою справедливої сатисфакції. Відповідно, значно збільшилася кількість звернень до Уповноваженого, у яких йшлося про невиконання, неповне виконання та затримку з виконанням рішень Європейського суду. Така тривожна тенденція викликає глибоку стурбованість Омбудсману України, оскільки нівелюється саме право на звернення до міжнародних організацій, та потребує адекватного реагування держави.

Так, у 2013 р. до Уповноваженого з прав людини звернувся 90-річний *Василь Н.*, якому відповідно до рішення Європейського суду у справі «*Штабовенко та інші проти України*» від 25 квітня 2013 р., ухваленого на його користь, була із затримкою сплачена справедлива сатисфакція та на невизначений строк перенесено сплату суми заборгованості за рішенням національного суду. Отже, у результаті людина похилого віку, яка свого часу протягом багатьох років захищала свої права в українських судах, після ухвалення останніми рішень на свою користь не змогла домогтися виконання цих рішень, потім тривалий період часу чекала і, нарешті, дочекалася ухвалення відповідного рішення Європейським судом, знову зіткнулася з порушенням свого права на справедливий суд, не маючи змоги отримати кошти, присуджені національними судами.

Ще одним прикладом існування даної проблеми є провадження Уповноваженого з прав людини за зверненням *мешканця Автономної Республіки Крим Олега Х.* Він скаржився на невиконання рішення Європейського суду в частині сплати справедливої сатисфакції, зокрема коштів, присуджених його покійній дружині, та виконання рішень національних судів.

Тримісячний термін, встановлений для виплати присудженої заявнику суми справедливої сатисфакції, було пропущено, незважаючи на те, що відповідні вимоги державного виконавця були своєчасно направлені до Міністерства юстиції України, яке є розпорядником коштів за кодом програмної класифікації видатків та кредитування Державного бюджету України 3601170 «Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України». Однак керівництво Міністерства юстиції України, до якого з даного питання звернулася Уповноважений з прав людини, поінформувало її, що присуджені кошти своєчасно не сплачені через велику кількість рішень Європейського суду та обмежене планове фінансування відповідної статті видатків.

Крім цього, у ході провадження було встановлено, що Олег Х. не оформив належним чином спадщину своєї покійної дружини та, відповідно, не міг отримати присуджену їй суму справедливої сатисфакції. У результаті юридичної допомоги, наданої заявнику працівниками Секретаріату Уповноваженого з прав людини, відповідні недоліки були усунуті, необхідний перелік документів направлено заявником до Державної виконавчої служби України та, як результат, державним виконавцем підготовлено та направлено Міністерству юстиції України відповідну вимогу.

У результаті неодноразових звернень Уповноваженого з прав людини до Державної виконавчої служби України та Міністерства юстиції України присуджені заявнику та його покійній дружині Європейським судом суми справедливої сатисфакції були сплачені.

Проте питання сплати сум заборгованості за рішеннями національних судів, які також мають бути сплачені Олегу Х. відповідно до рішення Європейського суду, залишилося невирішеним. За інформацією Міністерства юстиції України, зазначені суми не можуть бути сплачені, оскільки кошторисні призначення не покривають фактичних витрат.

Отже, проблема невиконання рішень Європейського суду у 2013 р. пов'язана насамперед із різким збільшенням кількості заяв, по яких було ухвалене рішення щодо суті. Якщо у 2011 р. таких заяв було 107, у 2012 р. – 301, то у 2013 р. ухвалено 69 рішень стосовно 2281 заяви і по майже кожній з цих заяв присуджено виплату справедливої сатисфакції та відповідних сум за рішеннями національних судів. Це призвело до значного збільшення коштів, які підлягали виплаті на користь осіб, які постраждали від порушення Конвенції. Водночас коштів, передбачених у Державному бюджеті України для цих цілей, виявилось недостатньо.

З огляду на зазначене вбачається необхідним збільшення фінансування за кодом програмної класифікації видатків та кредитування Державного бюджету України 3601170 «Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України».

На жаль, пропозиції Уповноваженого з прав людини щодо збільшення у Державному бюджеті України видатків на виплату заборгованості за рішеннями Європейського суду не були враховані під час прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік», інакше вдалося б принаймні певною мірою запобігти порушенню права громадян на повне і своєчасне виконання рішень Європейського суду. Водночас позитивним є те, що зазначені пропозиції були певною мірою враховані під час розробки та прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік».

З метою погашення заборгованості, що виникла у 2013 р., та здійснення поточних виплат на виконання рішень Європейського суду у Законі України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» було передбачене збільшення обсягу видатків споживання за програмою 3601170 «Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України». Згідно з цим Законом на згадані потреби у 2014 р. передбачається виділити 170 258,7 тис. грн, тоді як у 2013 р. за цією ж статтею видатків було виділено вдвічі менше – 88 412,9 тис. грн.

Слід зазначити, що згідно з частиною першою ст. 46 Конвенції договірні сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Україна як сторона Конвенції також узяла на себе таке зобов'язання.

Частина четверта ст. 46 Конвенції передбачає право Комітету Міністрів Ради Європи, який здійснює нагляд за виконанням остаточних рішень Європейського суду, після формального повідомлення Сторони, яка, на думку Комітету Міністрів, відмовляється виконувати остаточне рішення Європейського суду, у якому вона є стороною, та шляхом ухвалення рішення більшістю у дві третини голосів представників, які мають право засідати в Комітеті, звернутися до Суду з питанням про те, чи не порушила дана сторона своє зобов'язання за частиною першою ст. 46 Конвенції. Такий розвиток подій може призвести до негативних наслідків для іміджу відповідної країни.

Крім цього, Статут Ради Європи (далі – Статут) передбачає можливість застосування відповідних серйозних санкцій до держав – членів Ради Європи, що грубо порушили ст. 3 Статуту, згідно з якою забезпечення прав людини є одним із основоположних принципів членства у цій регіональній організації. За таких умов будь-який член Ради Європи може бути тимчасово позбавлений права представництва і Комітет Міністрів може просити його про вихід з Ради Європи згідно зі ст. 7 Статуту. Якщо ж такий член Ради Європи не виконує це прохання, Комітет Міністрів може ухвалити рішення про припинення його членства в Раді Європи, починаючи з дати, яку може визначити Комітет (ст. 8 Статуту).

Враховуючи зазначене, Уповноважений з прав людини наголошує на необхідності неухильного виконання Україною свого зобов'язання щодо повного і своєчасного виконання остаточних рішень Європейського суду з прав людини, у яких вона є стороною (ст. 46 Конвенції).

Поряд з цим у низці справ вдалося захистити право людини на належне виконання рішень Європейського суду.

Так, у березні 2013 р. до Уповноваженого з прав людини звернувся мешканець Автономної Республіки Крим Олександр Ч. зі скаргою на тривале невиконання рішення Європейського суду з прав людини від 26 липня 2012 р. у справі «Харук та інші проти України» в частині невиконання рішення національного суду від 1 липня 2009 р. про забезпечення заявника житлом.

Уповноваженим з прав людини було вжито низку заходів з метою якнайшвидшого розв'язання згаданої проблеми.

Оскільки у справі заявника були вичерпані всі можливі заходи, спрямовані на виконання зазначеного рішення національного суду, завдяки спільним зусиллям Державної виконавчої служби України та Уповноваженого з прав людини вдалося розв'язати дану проблему. У результаті у квітні 2013 р. суд задовольнив відповідне клопотання Державної виконавчої служби України про зміну способу і порядку виконання згаданого рішення суду від 1 липня 2009 р. шляхом стягнення з Державного бюджету України грошової суми, еквівалентної вартості житла. У серпні 2013 р. на рахунок заявника було перераховано грошові кошти, еквівалентні вартості житла, та 25 жовтня закінчено виконавче провадження.

Звернення громадян з приводу невиконання рішень Європейського суду свідчать про те, що невиконання рішень національних судів, на жаль, продовжує залишатися системною проблемою в Україні. Це підтверджується й останніми рішеннями Європейського суду з прав людини щодо України, ухваленими у 2013 р., які стосуються великої кількості заяв до Суду, об'єднаних у низку справ.

Згадані заяви у різні дати були направлені Уряду. Щодо деяких заяв Уряд направив Європейському суду свої зауваження. Спочатку розгляд цих заяв було відкладено відповідно до пілотного рішення «*Юрій Миколайович Іванов проти України*». Водночас, оскільки Україна, на думку Європейського суду, так і не спромоглася вжити необхідних заходів для розв'язання цієї системної проблеми, зокрема, запровадити ефективні засоби юридичного захисту або поєднання таких засобів, здатні забезпечити адекватне та достатнє відшкодування за невиконання або несвоєчасне виконання рішень національних судів відповідно до принципів Конвенції та практики Суду, розгляд згаданих заяв було відновлено у лютому 2012 р.

Отже, беручи до уваги усталену практику з цього питання, у 2013 р. Суд констатував у цих справах порушення п. 1 ст. 6 Конвенції та ст. 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку з тривалим невиконанням рішень, ухвалених на користь заявників; ст. 13 Конвенції у зв'язку з відсутністю у розпорядженні заявників ефективного національного засобу юридичного захисту, за допомогою якого вони могли б отримати відшкодування шкоди, завданої таким невиконанням.

Йдеться, зокрема, про справи «*Варава та інші проти України*» (об'єднано 119 заяв) та «*Робота та інші проти України*» від 17 січня 2013 р. (об'єднано 89 заяв), «*ПМП «Фея» та інші проти України*» від 21 лютого 2013 р. (об'єднано 127 заяв), «*Штабовенко та інші проти України*» від 25 квітня 2013 р. (об'єднано 100 заяв) та ін. Беручи до уваги попереднє прецедентне рішення з цього питання (див. рішення у справі «*Харук та інші проти України*» від 26 липня 2012 р., п. 25), Суд присудив кожному заявникові виплату в розмірі 3000 євро як відшкодування матеріальної та моральної шкоди (справедливу сатисфакцію) у тих справах, де йдеться про невиконання рішень національних судів протягом періоду, що перевищує три роки, та в розмірі 1500 євро кожному заявникові в інших справах. Суд також зобов'язав Україну виконати рішення національних судів, ухвалені на користь заявників, які залишаються невиконаними, та сплатити справедливу сатисфакцію протягом трьох місяців з моменту набуття рішеннями статусу остаточних.

Варто зазначити, що відповідно до згаданих рішень не було встановлено строк для виконання рішень національних судів. Отже, сумами, на які могла нараховуватись пеня за несвоєчасне виконання цих рішень, були лише присуджені суми справедливої сатисфакції. У разі затримки виплат за рішеннями національних судів пеня не нараховувалась.

У рішенні «*Кононова та інші проти України*» від 6 червня 2013 р. Європейський суд зазначив, що його основним завданням є забезпечення поваги до прав

людини, а не постійна і повна компенсація збитків заявникам, та що у справах за участю багатьох потерпілих, які перебувають в аналогічних обставинах, може знадобитись єдиний підхід. Суд вважає, що у цих справах необхідною є подальша стандартизація виплат, та висловив намір у майбутніх рішеннях з аналогічного питання проти України присуджувати єдину одноразову виплату кожному заявникові незалежно від терміну невиконання рішень національних судів.

Отже, в подальшому у своїх рішеннях Європейський суд почав застосовувати саме такий уніфікований підхід. Так, у своїх рішеннях у справах *«Писарський та інші проти України»* (об'єднано 165 заяв) та *«Цибулько та інші проти України»* від 20 червня 2013 р. (об'єднано 250 заяв), *«Хворостяний та інші проти України»* від 25 липня 2013 р. та ін. Суд присудив по 2000 євро кожному заявнику як відшкодування будь-якої матеріальної і моральної шкоди, а також компенсації судових витрат.

Дуже важливо, що у зазначених рішеннях Суд уперше встановив тримісячний термін для виконання своїх рішень не лише у частині виплати присудженої суми справедливої сатисфакції, а й у частині виконання рішень національних судів, ухвалених на користь заявників, які залишалися невиконаними. Відповідно, починаючи з винесених Європейським судом рішень *«Писарський та інші проти України»* та *«Цибулько та інші проти України»* від 20 червня 2013 р. сумами, на які має нараховуватися пеня у разі несвоєчасної виплати, є як присуджена сума відшкодування матеріальної та моральної шкоди (справедлива сатисфакція), так і виплата заборгованості (вчинення дій матеріального характеру) за рішеннями національних судів. Поряд з цим на даний час Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачає нарахування пені лише у разі порушення строку виплати суми призначеного Судом відшкодування (частина друга ст. 8).

На думку Уповноваженого з прав людини, з метою забезпечення неухильного і повного виконання рішень Європейського суду держава має, зокрема, закріпити на законодавчому рівні строк, впродовж якого підлягають виконанню рішення Європейського суду у частині сплати сум заборгованості та вчинення дій матеріального характеру на користь заявників за рішеннями національних судів, а також забезпечити виплату зацікавленим особам пені у разі їх несвоєчасного виконання.

Уповноважений з прав людини тримає на постійному контролі питання належного виконання остаточних рішень Європейського суду з прав людини, ухвалених проти України, як у частині виплати справедливої сатисфакції, так і в частині вжиття заходів індивідуального та загального характеру.

Окремо слід звернути увагу на невиконання Україною низки інших важливих прецедентних рішень щодо суті, у яких вказано на системні проблеми у сфері забезпечення прав людини і основоположних свобод, схвалених Європей-

ським судом протягом 2013 р. (про деякі з цих рішень йдеться у відповідних розділах цієї Щорічної доповіді).

Так, 9 січня 2013 р. Європейським судом було винесено рішення у справі *«Олександр Волков проти України»*, яке на сьогодні також залишається невиконаним.

У цій справі Європейський суд зазначив, що констатовані ним порушення свідчать про наявність системних проблем функціонування судової влади в Україні, зокрема, у частині притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та накладення на них дисциплінарних стягнень, а також у тому, що стосується забезпечення незалежності судової влади від інших гілок влади. Подібна ситуація призводить до того, що не гарантовано незалежність суддів та їх захист від порушень та свавілля під час застосування дисциплінарних заходів. На думку Європейського суду з прав людини, судова реформа, проведена у 2010 р., не розв'язала проблеми і недоліки, порушені у цьому рішенні.

З огляду на це Європейський суд наголосив, що Україна має негайно запровадити заходи загального характеру, спрямовані на реформування процедури (системи) притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Ці заходи повинні включати внесення змін до законодавства з метою реформування інституційної складової цієї процедури (системи) та вироблення належних форм і методів послідовного застосування національного законодавства у цій сфері.

У справі *«Олександр Волков проти України»* Суд констатував порушення п. 1 ст. 6 Конвенції щодо недотримання принципів незалежності та безсторонності суду; принципу юридичної визначеності у контексті відсутності строку давності для здійснення дисциплінарного провадження стосовно заявника; принципу юридичної визначеності у контексті звільнення заявника під час пленарного засідання парламенту; принципу забезпечення права особи на «суд, встановлений законом»; а також ст. 8 Конвенції.

Також варто звернути увагу на те, що стосовно вжиття заходів індивідуального характеру Європейський суд уперше вказав про необхідність якнайшвидшого поновлення заявника на посаді судді Верховного Суду України. Слід зазначити, що після прийняття згаданого рішення Європейського суду протягом 2013 р. О. Волков не був поновлений на даній посаді.

Порушення права на звернення до Європейського суду з прав людини констатоване у рішенні Суду від 13 червня 2013 р. у справі *«Коростильов проти України»*. У зв'язку з тим, що державні органи не забезпечили право заявника на отримання копій судових рішень та інших документів з матеріалів кримінального провадження стосовно нього, які він потребував після завершення цього провадження для обґрунтування своєї заяви до Європейського суду, останній дійшов висновку, що Україна не виконала свої зобов'язання за ст. 34 Конвенції щодо створення усіх необхідних умов для забезпечення належного та ефективного розгляду заяви заявника у Європейському суді.

Раніше Європейський суд неодноразово розглядав справи щодо порушення Україною права на подання індивідуальної заяви до Європейського суду. Так, зокрема, у рішенні у справі *«Василь Іващенко проти України»* від 26 липня 2012 р. Суд наголосив, що причиною такого порушення є відсутність у правовій системі України чіткої процедури щодо отримання ув'язненими самостійно або за допомогою відповідних державних органів копій документів з матеріалів їхніх кримінальних справ після закінчення провадження у цих справах. На жаль, до цього часу ця системна проблема не була розв'язана.

Також слід звернути увагу на рішення Європейського суду від 27 червня 2013 р. у справі *«ПАТ «Кіровоградобленерго проти України»*. Компанія-заявник скаржилася до Європейського суду на порушення її права на мирне володіння своїм майном, оскільки вона була зобов'язана надавати суддям частину своїх послуг безкоштовно (у зв'язку з існуванням у суддів пільг на оплату комунальних послуг) та їй було відмовлено у відповідній компенсації державою втрат від пільгового тарифу. Європейський суд встановив порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, оскільки компанія-заявник, надаючи безкоштовно частину своїх послуг, не мала змоги отримати належне відшкодування через відсутність чіткого та передбачуваного законодавства у цій сфері.

У своєму рішенні у справі *«Мосендз проти України»* від 17 січня 2013 р. Європейський суд підтвердив існування ще однієї системної проблеми – неналежного виконання нашою державою свого обов'язку щодо збереження життя військовослужбовців і забезпечення належного до них ставлення, особливо стосовно військовослужбовців строкової служби, увагу до якої було повернуто у минулорічній Доповіді Уповноваженого з прав людини. Європейський суд констатував порушення Україною ст. 2 Конвенції («Право на життя») щодо невиконання позитивного обов'язку захищати життя сина заявниці – військовослужбовця під час його перебування на службі у лавах Збройних Сил України (по суті, під повним контролем і віданням держави) та відсутності адекватних пояснень обставин його смерті, а також невиконання державою свого процесуального обов'язку щодо проведення ефективного розслідування цієї події; порушення ст. 13 Конвенції у зв'язку з відсутністю ефективного засобу юридичного захисту порушених прав заявниці.

Європейський суд зазначив, що в українській армії існує таке негативне явище, як «дівщина», що підтверджується моніторингом Уповноваженого з прав людини, деякими міжнародними документами та матеріалами справи *«Мосендз проти України»*. За цих обставин не можна обмежувати відповідальність за смерть сина заявниці лише протиправною поведінкою окремих осіб, адже держава несе відповідальність за те, що подібне явище існує у Збройних Силах.

Повторюваною проблемою залишається порушення свободи від незаконного арешту, що підтверджується рішенням Європейського суду від 11 липня 2013 р. у справі *«Рудніченко проти України»*. Європейський суд звернув увагу на те, що практика накладення на особу адміністративного стягнення у вигляді

адміністративного арешту за формальних підстав з метою допиту цієї особи в рамках здійснення кримінального провадження є повторюваною проблемою в Україні та становить порушення ст. 5 Конвенції.

Також неможливо не привернути увагу до рішення Європейського суду від 14 березня 2013 р. у справі *«Салахов та Іслямова проти України»*, у якому Судом також було констатоване порушення основоположного права людини – права на життя, гарантованого ст. 2 Конвенції (у матеріальному та процесуальному аспектах). Так, Європейський суд визнав, що держава не дотрималась свого позитивного обов'язку стосовно захисту здоров'я та життя заявника, який тримався під вартою, через те, що: йому було відмовлено у терміновій госпіталізації, яку він вимагав протягом двох тижнів; він тримався під вартою без будь-якого обґрунтування, при цьому стан його здоров'я був критичним; усупереч рекомендаціям лікарів під час перебування в лікарні його постійно тримали в наручниках, що спричинило погіршення стану його здоров'я.

Також у даній справі Суд констатував порушення ст. 3 Конвенції у зв'язку з ненаданням заявникові належної медичної допомоги під час його тримання під вартою; ненаданням йому належної медичної допомоги під час перебування у Бахчисарайській центральній районній лікарні у червні 2008 р.; триманням заявника у наручниках під час його перебування в лікарні; душевними стражданнями заявниці.

Судом було встановлено, що розслідування скарг заявниці – матері заявника стосовно ненадання йому належної медичної допомоги було неефективним, оскільки відповідна кримінальна справа неодноразово закривалась та поновлювалась протягом понад трьох з половиною років. Крім того, Європейський суд встановив, що серйозним недоліком проведення розслідування була неможливість слідчих органів отримати від установ, де заявник тримався під вартою, відповідну медичну документацію.

З огляду на низку факторів, зокрема, відносини матері та її сина, зусилля заявниці, спрямовані на порятунок життя рідної людини, байдужість державних органів до скарг заявниці, а також той факт, що заявниця була свідком повільної смерті свого сина, не маючи змоги йому допомогти, та враховуючи тривалість її страждань, Європейський суд встановив порушення Україною ст. 3 Конвенції та визнав заявницю потерпілою від нелюдського поводження.

У рішенні у справі *«Веренцов проти України»* від 11 квітня 2013 р. Європейський суд встановив порушення Україною права заявника на мирні зібрання (ст. 11 Конвенції). Суд констатував також порушення ст. 7 (свобода від покарання без закону), п. 1 та підпунктів (b), (c), (d) п. 3 ст. 6 Конвенції у зв'язку з відсутністю переконливих аргументів у рішеннях національних судів.

Європейський суд зазначив, що тривале зволікання з ухваленням відповідного законодавчого акта не є виправданим, оскільки йдеться про таке осно-

воположне право, як свобода мирних зібрань, гарантоване як Конституцією України, так і Конвенцією, учасницею якої є Україна.

З огляду на існування на національному рівні прогалин у законодавчому регулюванні реалізації особами права на свободу зібрань та нездатністю держави усунути їх протягом 20 років, Європейський суд наголосив, що ця проблема є системною в Україні, та закликав державу негайно здійснити відповідне реформування національного законодавства та адміністративної практики з метою приведення їх у відповідність до вимог Конвенції та практики Європейського суду. На даний час Міністерством юстиції розробляється відповідний законопроект і на розгляді Верховної Ради України перебувають два законопроекти, внесені народними депутатами України.

16 травня 2013 р. Суд ухвалив рішення у справі *«Гарнага проти України»*, яке 16 серпня 2013 р. набуло статусу остаточного. У цьому рішенні Європейський суд констатував порушення ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у частині втручання органів влади в особисте життя заявниці шляхом відмови у зміні її по батькові. Європейським судом було зазначено, що правове регулювання питання щодо зміни по батькові фізичних осіб в Україні має недоліки та містить обмеження, які не відповідають закріпленій законодавством свободі зміни імені, невід'ємною частиною якого є по батькові.

У відповідь на запит Уповноваженого з прав людини Міністерство юстиції України повідомило про заходи загального характеру, яких було вжито на виконання рішення Європейського суду у справі *«Гарнага проти України»*, зокрема про розробку пропозицій щодо внесення відповідних змін до законодавства.

Порушення права на доступ до суду, гарантованого п. 1 ст. 6 Конвенції, було констатоване Європейським судом у рішенні від 30 травня 2013 р. у справі *«Наталія Михайленко проти України»* з огляду на відсутність у заявниці права безпосередньо ініціювати у суді розгляд питання про поновлення своєї цивільної дієздатності відповідно до національного законодавства. У результаті це питання взагалі не розглядалося судами, оскільки ініціювати його розгляд має право лише опікун недієздатної особи. Крім цього, Європейський суд наголосив, що законодавством України не передбачені гарантії автоматичного періодичного перегляду судами своїх рішень про позбавлення осіб цивільної дієздатності, а також здійснення ефективного нагляду за виконанням опікунами таких осіб своїх обов'язків. З метою розв'язання цієї та інших системних проблем Уповноважений з прав людини внесла відповідне конституційне подання до Конституційного Суду України на підставі частини другої ст. 15 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Узагальнені пропозиції

Беручи до уваги викладене вище, з метою забезпечення права на звернення до міжнародних організацій та посилення захисту прав людини необхідно:

- *Забезпечити неухильне виконання Україною свого зобов'язання щодо повного і своєчасного виконання остаточних рішень Європейського суду з прав людини, у яких наша держава є стороною.*
- *З метою попередження надходження нових масових заяв до Європейського суду з прав людини оперативно вживати заходів загального характеру з метою усунення системних проблем у галузі прав людини, визначених у рішеннях цієї міжнародної судової установи. Так, зокрема, запровадити на національному рівні ефективні засоби юридичного захисту або поєднання таких засобів, здатні забезпечити адекватне та достатнє відшкодування за невиконання або несвоєчасне виконання рішень національних судів відповідно до принципів Конвенції та практики Суду.*
- *Закріпити на законодавчому рівні строк, впродовж якого підлягають виконанню рішення Європейського суду у частині сплати сум заборгованості та вчинення дій матеріального характеру на користь заявників за рішеннями національних судів, а також забезпечити виплату зацікавленим особам пені у разі їх несвоєчасного виконання.*

РОЗДІЛ 17

ДОТРИМАННЯ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ ПІД ЮРИСДИКЦІЄЮ УКРАЇНИ

Протягом 2013 р. до Уповноваженого з прав людини за захистом своїх прав звернулось **103** особи з числа іноземців, які перебувають під юрисдикцією України, серед яких – переважно особи, що звернулись із заявою про надання їм статусу біженця, іноземці або особи без громадянства, які підлягають примусовому видворенню, закордонні українці та особи, що вийшли з громадянства України у зв'язку з набуттям громадянства іншої держави.

Надходження порівняно невеликої кількості звернень саме від іноземців не означає, що права цієї категорії осіб в Україні не порушуються.

Незважаючи на те, що тиск на іммігрантів з боку правоохоронних структур у 2012–2013 рр. істотно зменшився, аналіз звернень іноземців, які перебувають під юрисдикцією України, звітів УВКБ ООН в Україні, інформації, отриманої від представників громадських організацій, надає можливість зробити висновок про наявність низки факторів, що призводять до порушення прав іноземців, які перебувають під юрисдикцією України.

17.1. ДОТРИМАННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ І ОСІБ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ

У 2013 р., як і у попередньому, недоліки законодавства України у сфері захисту прав біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, стали причиною надходження значної кількості скарг зазначених осіб на порушення їхніх прав і свобод, особливо у разі відмови в наданні такого статусу.

Передусім це стосується осіб, які звернулися до Державної міграційної служби України із заявою про надання їм статусу біженця вже після їх затримання

правоохоронними органами України для видачі правоохоронним органам іноземних держав (екстрадиції).

Недостатня координація та інформування заінтересованих центральних органів виконавчої влади (Державної міграційної служби України, Генеральної прокуратури України та Міністерства юстиції України) при розгляді запитів про екстрадицію іноземців та осіб без громадянства, зокрема в частині дотримання їхнього права на звернення за захистом в Україні, продовжує мати місце.

Підтвердженням цього є звернення до Уповноваженого з прав людини *Тагіра Х.*, який 14.03.2013 р. був затриманий на території Луганської області для подальшої екстрадиції до Туркменістану. Під час екстрадиційної перевірки Генеральною прокуратурою було прийнято рішення про фактичну передачу його правоохоронним органам Туркменістану без урахування того факту, що Тагір Х. звернувся до Управління Державної міграційної служби в Луганській області з клопотанням про визнання його біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, з огляду на те, що за походженням він курд, а тому, за твердженням заявника, в Туркменістані йому загрожуватиме небезпека.

Провадженням Уповноваженого з прав людини було встановлено, що Управління Державної міграційної служби в Луганській області не повідомило негайно Генеральну прокуратуру України про факт звернення Тагіра Х. про надання йому статусу біженця. На жаль, така інформація надійшла до Генеральної прокуратури України від Луганської обласної прокуратури та від регіонального представника УВКБ ООН в Білорусі, Молдові та Україні вже після прийняття рішення про фактичну передачу його правоохоронним органам Туркменістану.

Після втручання Уповноваженого з прав людини Генеральна прокуратура України запевнила, що фактична передача Тагіра Х. буде здійснена виключно після вирішення по суті питання про надання останньому статусу біженця, а також був забезпечений доступ працівників офісу Регіонального представництва УВКБ ООН в Білорусі, Молдові та Україні до слідчого ізолятора в м. Києві для зустрічі з Тагіром Х.

Аналіз звернень, що надходили до Уповноваженого з прав людини стосовно необхідності захисту прав біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, протягом 2013 р., законодавства України надає можливість зазначити таке.

Жодних змін у законодавстві, про необхідність яких зазначалось у Щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини за 2012 р., не відбулось, а тому питання вдосконалення законодавства у цій сфері залишаються відкритими і все ще потребують уваги Верховної Ради України.

Насамперед йдеться про усунення недоліків положень Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», що стосуються процедури надання статусу біженця, додаткового або тимчасового захисту в Україні, якими є:

- відсутність принципу тлумачення сумнівів на користь заявника;
- надання тимчасового захисту особам, які лише масово прибувають із країн, що мають спільний кордон із Україною;
- обмеження до п'яти робочих днів строку звернення до органів Державної міграційної служби з проханням про надання статусу або захисту та строку оскарження відмови;
- можливість передачі звернення про надання статусу біженця чи додаткового захисту лише через органи Державної прикордонної служби, неможливість передачі таких заяв через органи внутрішніх справ.

Однак аналіз отриманих Уповноваженим звернень та законодавства, здійснений спільно з УВКБ ООН в Україні, вказує й на інші системні проблеми законодавства у цій сфері.

До таких проблем належить, зокрема, відсутність визначення на рівні закону чіткого порядку затримання іноземців та осіб без громадянства з метою їх примусового видворення, у тому числі тих, кому відмовлено у наданні статусу біженця чи додаткового або тимчасового захисту.

17.2. ДОТРИМАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВ ОСІБ, ЯКІ ПІДЛЯГАЮТЬ ВИДВОРЕННЮ

На сьогодні ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлює, що органи внутрішніх справ, органи охорони державного кордону або Служби безпеки України можуть затримати і примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець та особа без громадянства ухилитимуться від виїзду лише на підставі винесеної за їхнім зверненням постанови адміністративного суду.

Іноземці та особи без громадянства, стосовно яких прийнято рішення про примусове видворення, за рішенням адміністративного суду розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, на період, необхідний для підготовки їх видворення за межі України у примусовому порядку, але не більш як дванадцять місяців.

При цьому порядок затримання зазначеної категорії осіб для забезпечення здійснення примусового видворення передбачений як Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), так і Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

Як правило, особи, які підлягають примусовому видворенню, порушили законодавство про перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства і транзитний проїзд через територію України, або прикордонний режим, або режим у пунктах пропуску через державний кордон України, і таким чином вчинили адміністративне правопорушення, передбачене або ст. 202, або ст. 203 КУпАП. У зв'язку з цим до них за рішенням компетентного державного органу може застосовуватися адміністративне затримання, строки якого визначені ст. 263 зазначеного Кодексу і не можуть перевищувати три дні (72 години).

Водночас з метою забезпечення їх примусового видворення, державний орган, що здійснив адміністративне затримання, зобов'язаний у порядку, встановленому КАС України, подати до суду позовну заяву.

Однак згідно з частиною другою ст. 183⁵ КАС України позовні заяви, в тому числі й органів охорони державного кордону, про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України розглядаються у п'ятиденний строк з дня надходження такої заяви.

Отже, процедура прийняття рішення про примусове видворення адміністративним судом займає більш тривалий час (п'ять днів), ніж строк адміністративного затримання таких осіб (три дні), визначений КУпАП. Це, у свою чергу, може призвести до порушення прав зазначеної категорії осіб.

При цьому ст. 183⁵ КАС України визначає однакову процедуру для здійснення провадження як за позовними заявами іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їх примусове повернення в країну походження або третю країну, так і за позовними заявами державних органів про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Крім того, попри те, що виконання судового рішення про примусове видворення пов'язане із обмеженням волі особи, яке може тривати до дванадцяти місяців, ст. 183⁵ КАС України не встановлює обов'язку державного органу, що звернувся з позовом, підтвердити неможливість застосування менш суворого заходу, ніж позбавлення свободи, та не передбачає процедури періодичного перегляду таких рішень у разі появи такої можливості.

Така ситуація не відповідає практиці Європейського суду з прав людини, який прийняв низку рішень з цих питань. Зокрема, в рішеннях *«Вітольд Литва проти Польщі»*, *«Хильда Хафштейнсдоттир проти Ісландії»*, *«К.-Ф. проти Німеччини»* Європейський суд з прав людини наполягає, що відповідно до ст. 5 Конвенції будь-яке позбавлення волі має бути «законним», що включає вимогу того, що затримання має здійснюватись «відповідно до процедури, передбаченої законом». У цьому випадку Конвенція звертається до національного законодавства і містить зобов'язання дотримуватися матеріальних та процесуальних норм. Вона також вимагає, щоб будь-який захід, що позбавляє людину свободи, відповідав меті ст. 5 Конвенції, а саме – захисту людини від свавілля. Затримання є настільки жорсткою мірою, що може бути виправдане лише тоді,

коли інші, менш жорсткі заходи, були розглянуті та визнані недостатніми для захисту особистих чи суспільних інтересів. Це означає, що недостатньо, щоб позбавлення волі відповідало нормам національного законодавства, воно має також бути необхідним та пропорційним саме в даних обставинах.

Виправлення цієї ситуації можливо за умови внесення відповідних змін до КАС України, якими необхідно відокремити процедуру провадження у справах за адміністративними позовами щодо оскарження іноземцями та особами без громадянства рішень про їх примусове повернення в країну походження або третю країну від процедури провадження у справах за адміністративними позовами державних органів про примусове видворення зазначених осіб.

При цьому необхідно встановити особливості провадження у адміністративних справах, пов'язаних із затриманням особи для забезпечення виконання рішення суду про примусове видворення та що затримання осіб з метою їх примусового видворення належить до підсудності адміністративних судів, визначити особливості провадження у таких справах, зокрема встановити, що такі справи розглядаються негайно.

Також доцільно передбачити, що в кожному конкретному випадку органи державної влади повинні обов'язково з'ясовувати можливість застосування менш суворого заходу, ніж позбавлення свободи, та закріпити обов'язок періодичного (через розумні проміжки часу) перегляду законності затримання особи (два місяці), а також встановити порядок апеляційного розгляду справ щодо законності утримання іноземців та осіб без громадянства з метою видворення. При цьому на кожному етапі процедури має обов'язково гарантуватися допомога адвоката та перекладача.

Такий підхід відповідатиме вимогам Директиви 2008/115/ЄС Європейського Парламенту та Європейської Ради від 16 грудня 2008 р. про загальні стандарти і процедури, які підлягають застосуванню у державах-членах до повернення громадян третіх країн, що незаконно перебувають на їхній території. Ця Директива, зокрема, передбачає, що з метою підготовки повернення та/або проведення видворення особи можуть триматися під вартою, зокрема, якщо існує ризик їх втечі або вони ухиляються від підготовки процедури повернення або видворення, або перешкоджає здійсненню такої процедури.

Крім того, згідно з цією Директивою у кожному випадку рішення про затримання підлягає перегляду через розумні проміжки часу за клопотанням особи, стосовно якої прийнято рішення про примусове видворення, або автоматично.

Також запропоновані зміни дадуть змогу узгодити законодавство України з Двадцятьма керівними принципами стосовно примусового повернення, ухваленими Комітетом Міністрів Ради Європи 5 травня 2005 р.

17.3. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ОСІБ, ВИДВОРЕННЯ ЯКИХ НЕМОЖЛИВО З РІЗНИХ НЕЗАЛЕЖНИХ ВІД НИХ ПРИЧИН

Окремої уваги також потребує ситуація, в якій опиняються іноземці або особи без громадянства, в тому числі й ті, яким відмовлено у наданні статусу біженця, додаткового або тимчасового захисту, але видворення яких за межі України є неможливим з різних незалежних від них причин.

Так, яскравим прикладом такої ситуації є доля *Роберта Н., іранця* за походженням, який прибув в Україну у жовтні 2006 р. з Великої Британії і якому у 2007 р. було відмовлено в наданні статусу біженця.

Під час провадження Уповноваженого з'ясовано, що протягом майже дев'яти років Роберт Н. поневірявся на території України, документи, що підтверджували його особу, ним втрачені, а дипломатичними каналами встановити його належність до громадянства Великої Британії до цього часу не вдалося.

При цьому, оскільки Роберту Н. було відмовлено у наданні статусу біженця до 2012 р. (до прийняття Верховною Радою України нової редакції Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»), посвідку на тимчасове проживання йому видано не було.

Таким чином, наразі відсутні як підстави для його затримання, так і для його видворення за межі України. За цей час, як зазначає у зверненні Роберт Н., який володіє виключно англійською мовою, він мешкав у знайомих, після ночував на вокзалі, звідки його виганяли працівники міліції, знаходив собі притулок на горищах та у підвалах, постійно перебував у страху, що його вб'ють чи пограбують. грошей на придбання одягу чи їжі в нього немає. Доведений до відчаю чоловік збирався вчинити злочин, щоб отримати дах над головою хоча б у тюрмі.

За зверненням Уповноваженого з прав людини Державна міграційна служба України активізувала діяльність з метою встановлення громадянства Роберта Н., а також за домовленістю із керівництвом Будинку соціальної опіки в м. Києві йому знайдено тимчасовий притулок.

Наразі вивчається можливість документування Роберта Н. посвідкою на тимчасове перебування в Україні.

Однак усі ці вжиті заходи є тимчасовими і не врегульовують ситуацію остаточно в цілому, тому що законодавство України не передбачає низки соціальних гарантій особам, яким відмовлено в наданні захисту, а також тим, які підлягають видворенню, але не можуть бути видворені з території України з тих чи інших незалежних від них причин.

Так, у частині третій ст. 17 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» встановлено, що особа, яка отримала

повідомлення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, чи у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або втрату чи позбавлення статусу біженця або додаткового захисту, скасування рішення про визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, повинна залишити територію України в установленний строк, якщо вона немає інших встановлених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» законних підстав для перебування в Україні.

У частині сімнадцятій ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено, що іноземці та особи без громадянства, яких до завершення граничного терміну перебування у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, не було примусово видворено з України з причин відсутності проїзного документа, транспортного сполучення з країною їх походження або з інших причин, що не залежать від таких осіб, визнаються такими, які на законних підставах тимчасово перебувають на території України, на період дії обставин, що унеможливають їх примусове видворення з України. Згідно із частиною п'ятнадцятою ст. 5 згаданого Закону цим особам за їх заявою видається посвідка на тимчасове проживання.

Водночас посвідка на тимчасове проживання в Україні має оновлюватися щороку, а компетентні органи державної влади мають постійно вивчати можливості відновлення видворення іноземців та осіб без громадянства, у тому числі тих, кому відмовили в наданні статусу біженців, які підлягають видворенню, але з незалежних від них причин не можуть бути видворенні з України. При цьому строк пошуку можливостей видворення є необмеженим.

Таким чином, зазначена категорія іноземців невизначений період часу має з незалежних від них причин перебувати на території України, однак питання соціалізації цих осіб в Україні є проблематичним з деяких причин.

Першою з таких причин є обмеження у працевлаштуванні в Україні іноземців та осіб без громадянства. Якщо особа не має статусу біженця, то така особа згідно зі ст. 8 Закону України «Про зайнятість населення» одержує право на трудову діяльність лише за наявності дозволу на працевлаштування, виданого державною службою зайнятості України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

Другою причиною є незнання цими особами української або російської мови, що знову ж ускладнює можливість їх працевлаштування.

Відсутність можливості працевлаштування позбавляє цю категорію осіб винаймати житло, що, у свою чергу, позбавляє їх можливості задоволення інших життєво важливих потреб, таких як особиста гігієна, придбання одягу, їжа тощо, не говорячи про ті моральні страждання, на які наражаються такі особи.

Відтак зазначені особи та члени їхніх сімей можуть роками перебувати на території держави без будь-яких засобів для існування.

При вирішенні зазначеного питання необхідно враховувати і практику Європейського суду прав людини, зокрема рішення у справі *«М.С.С. (M.S.S.) проти Бельгії та Греції»* 2011 р. У цій справі суд визнав порушення ст. 3 Конвенції з огляду на таке.

Заявник, М.С.С., мешканець Афганістану, прибув до Європейського Союзу через Грецію. Відповідно до другої Дублінської угоди він був бельгійською владою направлений до Греції, яка зобов'язана була розглядати його клопотання про надання йому статусу біженця. Після прибуття в аеропорт Афін він був заарештований у будівлі, розташованій поблизу аеропорту, а після видачі йому картки, яка посвідчує особу шукача притулку, він жив на вулиці без засобів до існування з червня до грудня 2009 р. Лише в грудні влада зробила деякі кроки, щоб знайти йому житло, але, як засвідчив заявник, йому так і не запропонували ніяких варіантів.

Попри те, що, як правило, ст. 3 Конвенції не зобов'язує державу-учасницю надавати біженцям фінансову підтримку, щоб гарантувати відповідний рівень життя, Суд вважає, що ситуація, в якій опинився заявник, була дуже важкою, позаяк він тривалий час провів у злиднях, без можливості задовольнити свої базові потреби – у їжі, гігієні та житлі, перебуваючи весь час у страху, що хтось на нього нападе та пограбує.

Отже, Суд не побачив, яким чином влада могла не помітити, що заявник є бездомним. При цьому ситуація, на яку скаржився заявник, тривала з червня 2009 р. і була пов'язана з його статусом шукача притулку. На думку Суду, якби влада Греції швидше розглянула клопотання заявника, вона могла б значно полегшити його страждання. Суд визнав, що через упущення уряду заявник опинився в ситуації, несумісній з вимогами ст. 3 Конвенції.

Хоча це рішення стосується випадку, коли особа перебувала в статусі шукача притулку, а в нашому випадку йдеться про осіб, яким вже відмовили в наданні статусу біженця, простежується певна аналогія, тому що у випадку Роберта Н., якби держава здійснила певні заходи або з його соціалізації, або з встановлення держави, до якої можливо здійснити його видворення, або прийняла рішення про надання йому статусу біженця, він би отримав певний соціальний захист, передбачений Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та не перебував би в такій скрутній життєвій ситуації.

З метою врегулювання питання забезпечення гідного рівня перебування на території України осіб, які не можуть бути видворенні за межі країни з причин, незалежних від них, необхідно на законодавчому рівні визначити порядок перебування в Україні зазначеної категорії іноземців, у тому числі передбачити і надання їм можливості мешкати в спеціалізованих притулках.

ках, організацію вивчення ними державної мови, визначивши строк, через який для цих громадян можливо проведення міграційної амністії.

Для цього доцільно внести відповідні зміни до Законів України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», передбачивши участь громадськості в процесах соціалізації іноземців або осіб без громадянства, які підлягають видворенню з території України, але не можуть бути видворені з незалежних від них причин.

17.4. ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЗАКОРДОННИХ УКРАЇНЦІВ

З набуттям незалежності Україна стала центром згуртування українців усього світу, а тому зміцнення зв'язків з Україною цієї особливої категорії іноземців і осіб без громадянства та сприяння їх поверненню на історичну батьківщину є невід'ємною складовою зовнішньоекономічної діяльності нашої держави.

Від послідовної політики України щодо створення оптимальних умов і можливостей для задоволення різноманітних потреб закордонних українців та обстоювання їхніх прав значною мірою залежатиме збереження їхньої національної ідентичності та самобутності, зв'язку з Україною.

Тому надзвичайно позитивним є те, що упродовж останніх років Україна активізувала співпрацю із закордонними українцями, вбачаючи в них потужний потенціал у просуванні своїх національних, політичних, економічних і культурних інтересів за кордоном, підтриманні зовнішньополітичних ініціатив нашої держави, піднесенні її авторитету та утвердженні позитивного іміджу у світі.

Слід зазначити, що дедалі більше закордонних українців бажають відвідувати свою історичну батьківщину, проживати і працювати в ній, зміцнювати свої зв'язки з Україною. З огляду на це важливим є забезпечення належного врегулювання порядку перебування закордонних українців в Україні.

Аналіз звернень до Уповноваженого з прав людини від закордонних українців, які вирішили переїхати в Україну на постійне проживання або прибули з метою працевлаштування, а також результати спільних нарад, проведених з представниками Міністерства закордонних справ України та Державної міграційної служби України, засвідчують як істотну недосконалість законодавчого врегулювання порядку перебування закордонних українців на території України та їх працевлаштування, так і факти недотримання деякими посадовими особами державних органів вимог Закону України «Про закордонних українців».

Прикладом недосконалість законодавчого врегулювання статусу закордонних українців є звернення *Лади Т., громадянки Канади*, яка має посвідчення за-

кордонного українця, тривалий час працювала в Україні, але була вимушена звільнитися з роботи, оскільки для продовження її перебування на території України, за твердженням Державної міграційної служби України, їй було необхідно виїхати до Канади з тим, щоб отримати візу відповідного типу, після чого повернутися в Україну на законних підставах. При цьому, як зазначала заявниця, є загроза, що внаслідок її тривалої відсутності на робочому місці вона може втратити роботу в Україні.

Таким чином, права Лади Т. як закордонного українця, статус, права, свободи і обов'язки якого визначаються Законом України «Про закордонних українців», були порушені.

Так, ст. 8 згаданого Закону встановлює, що в'їзд в Україну та виїзд з України закордонних українців здійснюється відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Отже, у питаннях в'їзду в Україну та виїзду з України, а також отримання посвідки на тимчасове або постійне проживання в Україні закордонними українцями Закон України «Про закордонних українців» відсилає до спеціального законодавства України у цій сфері та прирівнює їх до інших категорій іноземців та осіб без громадянства.

Однак Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» не передбачено окремого порядку отримання посвідки на тимчасове або постійне проживання в Україні закордонними українцями та окремо не визначено відповідну підставу для їх перебування на території України. Це питання також не врегульовано жодним іншим нормативно-правовим актом.

Відсутність окремих положень стосовно закордонних українців у статтях 4 та 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» створює додаткові складності для їх приїзду в Україну на постійне або тимчасове проживання, зокрема, в контексті отримання відповідної посвідки на проживання.

З огляду на викладене необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», якими передбачити таку окрему підставу для отримання посвідки на постійне або тимчасове проживання, як наявність посвідчення закордонного українця.

Стосовно працевлаштування закордонних українців, то згідно із Законом України «Про закордонних українців» кожний закордонний українець, який перебуває в Україні на законних підставах, користується такими самими правами і свободами, а також несе такі самі обов'язки, як і громадянин України, за винятками, встановленими Конституцією, законами України чи міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Зокрема, особа, яка набула статусу закордонного українця, згідно з частиною першою ст. 9 цього Закону має право працювати на підприємствах, в установах

і організаціях або провадити іншу трудову діяльність на підставах і в порядку, встановлених для громадян України.

Водночас ст. 3 Закону України «Про зайнятість населення» передбачає, що іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, яких визнано в Україні біженцями, яким надано притулок в Україні, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, яким надано тимчасовий захист, а також ті, хто одержав дозвіл на імміграцію в Україну, мають право на зайнятість на підставах і в порядку, встановлених для громадян України.

Всі інші іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для працевлаштування на визначений строк, приймаються роботодавцями на роботу на підставі дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, виданого в порядку, визначеному цим Законом, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Таким чином, цей Закон, який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, не передбачає, що закордонні українці в питаннях працевлаштування прирівняні до громадян України. Натомість відповідно до цього Закону роботодавці для працевлаштування закордонних українців повинні отримувати дозвіл на застосування їхньої праці.

Більше того, така ж ситуація передбачена і Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», норми якого також вимагають від відповідного роботодавця отримання дозволу на використання праці іноземців або осіб без громадянства для працевлаштування закордонного українця.

Таким чином, право закордонних українців на працевлаштування в Україні на рівні з громадянами України на практиці не може бути реалізоване.

Водночас слід зауважити, що закордонні українці не можуть бути прирівняні до інших іноземців або осіб без громадянства, тому що вони мають особливий статус, пов'язаний з їх українським етнічним походженням або з тим, що вони є вихідцями з України, що підтверджується посвідченням закордонного українця.

З огляду на викладене необхідно внести відповідні зміни до Законів України «Про зайнятість населення» та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» з метою їх узгодження із Законом України «Про закордонних українців» та усунення правової колізії, передбачивши те, що підставою для отримання посвідки на постійне або тимчасове проживання в Україні є посвідчення закордонного українця, а також визначити, що закордонні українці мають право працевлаштування в Україні на рівні з громадянами України як особи, яким надано статус біженця або додатковий чи тимчасовий захист.

Внесення зазначених змін сприятиме не тільки законодавчому врегулюванню окресленого питання, а й реальному зміцненню зв'язків закордонних українців з історичною батьківщиною, оскільки це гарантуватиме право кожного закордонного українця повернутися в Україну, в тому числі з метою працевлаштування.

Окремо необхідно зазначити і про випадки порушення прав закордонних українців, які виникали у зв'язку з недотриманням вимог Закону України «Про закордонних українців».

Так, під час вступної кампанії 2013 р. Уповноваженим було направлено подання до Прем'єр-міністра України щодо забезпечення права осіб, яким надано статус закордонних українців, на здобуття вищої освіти в Україні.

Під час відкритого Уповноваженим провадження було встановлено, що в лютому 2013 р. рішенням Національної комісії з питань закордонних українців дітям надано статус закордонних українців. Незважаючи на це, відповідні посвідчення жодному з них видано не було, і тому приймальні комісії деяких вишів України відмовили їм у прийомі документів.

Також з'ясовано, що відповідно до вимог ст. 9 Закону України «Про закордонних українців» та на виконання Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2015 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 682, закордонним українцям щороку встановлюються квоти прийому до вищих навчальних закладів України в межах обсягів державного замовлення. Обсяг державного замовлення на 2013 р. становив 310 осіб.

Згідно з Умовами прийому до вищих навчальних закладів України у 2013 р., затвердженими наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 05.11.2012 р. № 1244, закордонні українці при вступі до вищих навчальних закладів мають підтвердити свій статус посвідченням закордонного українця.

Лише 14 червня 2013 р. спільним наказом Міністерства закордонних справ України та Міністерства фінансів України № 170/593 затверджено паспорт бюджетної програми на 2013 р., п. 13 якої передбачено виділення необхідних коштів на оформлення посвідчень закордонного українця у 2013 р. Питання укладання договорів на друк відповідних посвідчень, за інформацією Міністерства закордонних справ, було вирішено тільки 18 липня 2013 р.

За таких обставин несвоєчасне забезпечення відповідними посвідченнями зазначених осіб створило передумови для унеможливлення участі закордонних українців у вступній кампанії 2013 р., оскільки кінцевий термін подання ними документів до вищих навчальних закладів України згідно з Умовами прийому був встановлений 20 липня, а проведення вступних екзаменів (співбесіди) – з 21 до 31 липня.

Все це свідчить про неналежне організаційне забезпечення реалізації зазна-

ченої бюджетної програми Міністерством закордонних справ України та недостатню скоординованість дій МЗС та МОН щодо забезпечення визначеного законодавством права осіб, яким надано статус закордонних українців, на здобуття вищої освіти в Україні відповідно до встановлених квот прийому до вищих навчальних закладів.

Завдяки втручанням Уповноваженого у 2013 р. своїм правом на здобуття вищої освіти скористалися понад 150 закордонних українців, тоді як у 2012 р. із встановлених квотою 310 осіб – лише 47.

Узагальнені рекомендації

З метою забезпечення прав іноземців або осіб без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, необхідно внести такі зміни до законодавчих актів:

у Кодексі адміністративного судочинства України передбачити:

- до підсудності адміністративних судів належить затримання осіб з метою їх примусового видворення;
- особливості провадження у таких справах, зокрема, встановити, що такі справи розглядаються негайно;
- обов'язок компетентних органів державної влади в кожному конкретному випадку з'ясувати можливість застосування менш строгого заходу, ніж позбавлення свободи;
- обов'язок періодичного (через розумні проміжки часу) перегляду законності затримання особи (два місяці);
- порядок апеляційного розгляду справ щодо законності утримання іноземців та осіб без громадянства з метою видворення;
- гарантії допомоги адвоката та перекладача на кожному етапі процедури;

у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачити:

- встановлення принципу тлумачення сумнівів на користь заявника;
- надання тимчасового захисту не лише особам, які масово прибувають в Україну;
- збільшення строку звернення до органів Державної міграційної служби з проханням про надання статусу або захисту та строку оскарження відмови;
- можливість передачі звернення про надання статусу біженця чи додаткового захисту також і через органи внутрішніх справ;
- порядок перебування в Україні осіб, які не можуть бути видворенні за межі України з причин, незалежних від них, у тому числі передба-

чити і питання надання їм можливості мешкати в спеціалізованих притулках, організації вивчення ними державної мови, визначивши строк, через який для вказаних громадян можливо проведення міграційної амністії;

- *участь громадськості в процесі соціалізації іноземців або осіб без громадянства, які підлягають видворенню з території України, але не можуть бути видворені з незалежних від них причин;*

у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачити:

- *порядок перебування в Україні осіб, які не можуть бути видворені за межі України з причин, незалежних від них, у тому числі передбачити і питання надання їм можливості мешкати в спеціалізованих притулках, організації вивчення ними державної мови, визначивши строк, через який для зазначених громадян можливо проведення міграційної амністії;*
- *участь громадськості в процесі соціалізації іноземців або осіб без громадянства, які підлягають видворенню з території України, але не можуть бути видворені з незалежних від них причин;*
- *окрему підставу для отримання посвідки на постійне або тимчасове проживання – наявність посвідчення закордонного українця;*
- *право закордонних українців на працевлаштування в Україні на рівні з громадянами України;*

у Законі України «Про зайнятість населення» передбачити право закордонних українців на працевлаштування в Україні на рівні з громадянами України.

СТАТИСТИЧНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЗВЕРНЕННЯ ДО УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У 2013 р.

Таблиця 1. Звернення до Уповноваженого з прав людини, 2013 р.

1.	Зареєстровано звернень:	17 050
	<i>з них від:</i>	
	<i>громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників</i>	16 292
	<i>народних депутатів України</i>	314
	<i>юридичних осіб</i>	443
	<i>з власної ініціативи</i>	1
2.	Електронною поштою	1179
3.	Колективних звернень	938
4.	Індивідуальних звернень	16 11
5.	Кількість осіб, які поставили під ними свої підписи	53 131
6.	Усних звернень:	5885
	<i>з них:</i>	
	<i>на особистому прийомі</i>	2009
	<i>телефоном</i>	3876
7.	Всього осіб, які звернулися до Уповноваженого	59 016

Таблиця 2. Розгляд письмових звернень, які надійшли до Уповноваженого з прав людини, 2013 р. (станом на 24.02.2014 р.)

Надійшло письмових звернень	17 050
<i>у тому числі</i>	
визнано прийнятними для розгляду	15 029
<i>з них:</i>	
відкрито проваджень	7184
направлено до компетентних органів	277
Завершено розгляд	15 314
<i>з них:</i>	9559
поновлено права, частково поновлено права, надано роз'яснення	
визнано неприйнятними для розгляду	2021
<i>з них:</i>	
відмовлено у розгляді	1070
надано роз'яснення	729

Таблиця 3. Загальна кількість письмових звернень до Уповноваженого з прав людини по регіонах України, а також у розрахунку на 10 тис. населення, 2013 р.

<i>Регіон</i>	<i>Загальна кількість звернень</i>	<i>З розрахунку на 10 тис. населення</i>
Автономна Республіка Крим	764	3,9
Вінницька	794	4,9
Волинська	300	2,9
Дніпропетровська	1349	4,1
Донецька	1744	4,0
Житомирська	464	3,7
Закарпатська	269	2,1
Запорізька	647	3,6
Івано-Франківська	225	1,6
Київська	543	3,2
Кіровоградська	342	3,4
Луганська	894	4,0
Львівська	702	2,8
Миколаївська	350	3,0
Одеська	793	3,3
Полтавська	478	3,3
Рівненська	310	2,7
Сумська	377	3,3
Тернопільська	186	1,7
Харківська	933	3,4
Херсонська	402	3,7
Хмельницька	333	2,5
Черкаська	360	2,8
Чернівецька	163	1,8
Чернігівська	331	3,1
м.Київ	2102	7,4
м.Севастополь	225	5,9
Всього:	16 380	3,6

Таблиця 4. Скарги на органи влади та інші установи за зверненнями до Уповноваженого з прав людини, 2013 р.

<i>Органи влади й інші організації та установи, на які скаржаться заявники</i>	<i>Кількість повідомлень</i>	<i>% загальної кількості</i>
Суди України	5070	18,6
Міністерство внутрішніх справ (з регіональними управліннями)	3998	14,7
Прокуратура України (органи прокуратури всіх рівнів)	2895	10,6
Верховна Рада України	2014	7,4
Кабінет Міністрів України	128	0,5
Державна пенітенціарна служба України (з регіональними управліннями)	1537	5,6
Органи місцевого самоврядування	1324	4,9
Пенсійний фонд України (з регіональними управліннями)	778	2,9
Міністерство юстиції України (з регіональними управліннями)	440	1,6
Міністерство соціальної політики України (з регіональними органами)	445	1,6
Міністерство охорони здоров'я України (з регіональними органами)	1117	4,1
Місцеві державні адміністрації	691	2,5
Державні і комунальні підприємства	576	2,1
Банківські установи	288	1,1
Недержавні підприємства	162	0,6
Міністерство оборони України	179	0,7
Міністерство освіти і науки України	181	0,7
Міністерство доходів і зборів України (Державна податкова служба)	120	0,4
Інші	5269	19,4
Усього повідомлень	27 212	100,0

Таблиця 5. Види порушених прав за письмовими зверненнями до Уповноваженого з прав людини, 2013 р.

<i>Порушені права</i>	<i>Кількість повідомлень</i>	<i>% загальної кількості</i>
Усього повідомлень	38 164	100
<i>з них:</i>		
Громадянські права	19 606	51,4
<i>в тому числі:</i>		
право на судовий захист прав і свобод людини	6001	15,7
свобода від порушень прав працівниками правоохоронних органів	5210	13,7
права осіб, позбавлених волі	1585	4,2
Економічні права	3756	9,8
<i>в тому числі:</i>		
право власності	1547	4,1
право на працю	879	2,3
право споживачів на якісну і безпечну продукцію та послуги	584	1,5
право на землю	476	1,2
Соціальні права	4298	11,3
<i>в тому числі:</i>		
право на соціальний захист	1014	2,7
право на пенсію	898	2,4
право на житло	1036	2,7
право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування	872	2,3
Особисті права	6080	15,9
<i>в тому числі:</i>		
права на свободу та особисту недоторканність	2433	6,4
невід'ємне право на життя	1670	4,4
право на повагу до гідності	972	2,6
Політичні права	729	1,9
Культурні права	13	0,1
Права дітей	790	2,1
Права інвалідів	436	1,1

Таблиця 6. Кількість звернень до Уповноваженого з прав людини за соціальними категоріями заявників, 2013 р.

<i>Соціальна категорія заявників</i>	<i>Кількість звернень</i>
Багатодітна сім'я	266
Безробітний	131
Біженець	6
Ветеран війни	81
Ветеран праці	458
Військовослужбовець	275
Громадянин іншої держави	230
Діти війни	439
Інвалід	1761
Неповнолітні діти	601
Обвинувачений	249
Одинока мати	315
Особа без громадянства	25
Особа без певного місця проживання	70
Особа, яка постраждала внаслідок аварії на ЧАЕС	299
Особа, позбавлена волі	3029
Особа, яка перебуває під слідством	282
Пенсіонер	2402
Підприємець	163
Працівник сільського господарства	6
Працівники освіти	86
Представник заявника	3437
Репресований	12
Робітник	127
Сім'я загиблого військовослужбовця	17
Службовець	117
Творча, наукова інтелігенція	56
Учасник бойових дій, війни	244
Учень, студент	53
Фермер	12
І н ш і	3314
Не зазначено	1611

Таблиця 7. Кількість звернень юридичних осіб до Уповноваженого з прав людини, 2013 р.

<i>Вид юридичної особи</i>	<i>Кількість звернень</i>
Центральний орган виконавчої влади	6
Місцеві органи влади	16
Приватні підприємства	38
Громадські організації	194
Правозахисні організації	51
Політичні партії	6
Засоби масової інформації	14
Омбудсмани інших країн	18
Інші організації	100
Усього	443

Таблиця 8. Кількість актів реагування Уповноваженого з прав людини, 2013 р.

<i>Вид акта реагування та назва органу</i>	<i>Кількість направлених актів реагування</i>
Конституційне подання	3
Подання	62
<i>з них до:</i>	
Кабінету Міністрів України	14
Міністерств	20
Інших центральних органів виконавчої влади	5
Генеральної прокуратури України	6
Вищої кваліфікаційної комісії суддів України	1
Органів виконавчої влади в регіонах	12
Органів місцевого самоврядування	4
Інші акти реагування:	7364
Президент України	1
Верховна Рада України	23
Кабінет Міністрів України	18
Вищий адміністративний суд України	39
Вищий господарський суд України	1
Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ	73
Апеляційні суди	154
Місцеві суди	698
Державна судова адміністрація України	16
Вища кваліфікаційна комісія суддів України	2
Служба безпеки України	1
Генеральна прокуратура України	292
Прокуратури АР Крим, областей, міст, районів	1800
Міністерство внутрішніх справ України	134
Управління МВС АР Крим, областей, міст, районів	128
Міністерство закордонних справ України	73
Міністерство доходів і зборів України	20
Міністерство екології і природних ресурсів	27
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	5

(Продовження таблиці 8)

Міністерство інфраструктури України	1
Міністерство молоді та спорту України	1
Міністерство оборони України	73
Міністерство освіти і науки України	98
Міністерство охорони здоров'я України	202
Обласні управління МОЗ України та міст Києва і Севастополя	158
Міністерство регіонального розвитку України	2
Міністерство соціальної політики України	215
Регіональні департаменти соціального захисту населення	254
Міністерство фінансів України	5
Міністерство юстиції України	39
Управління юстиції в АР Крим, областях, містах району	367
Пенсійний фонд України та регіональні управління	182
Національний банк України	1
Державний комітет телебачення і радіомовлення України	2
Державна автомобільна інспекція	1
Державна архівна служба України	1
Державна інспекція України з питань праці	3
Державна міграційна служба України	7
Державна митна служба України	2
Державна пенітенціарна служба України	683
Державна прикордонна служба України	12
Державна реєстраційна служба України	1
Державна санітарна служба України	1
Державна служба України з контролю за наркотиками	1
Державна служба України з лікарських засобів	1
Державна служба України з питань захисту персональних даних	4
Державні адміністрації та їх органи	1050
Органи місцевого самоврядування	448
Інші організації	44

Уповноважений Верховної Ради України
з прав людини

Офіційне видання

**Щорічна доповідь Уповноваженого
Верховної Ради України з прав людини
про стан додержання та захисту прав
і свобод людини і громадянина в Україні**

Редактор *Ольга Кузьміна*
Дизайн і верстка *Сергія Богданця*

Формат 70 × 100/16. Офсетний друк. Папір офсетний.